Integration and Cultural Diversity

Report of the Panel on Access to Third-Language Public Television Services

Presented by: Clifford Lincoln, Roger Tassé and Anthony Cianciotta

September 27, 2004

The Honourable Liza Frulla
Minister of Canadian Heritage
15 Eddy Street
Gatineau, Quebec K1A 0M5

Dear Minister:

We, the undersigned, members of the expert panel on access to third-language public television services, appointed on August 17, 2004, respectfully submit the following report.

We are of the opinion that access to third-language television services in Canada presents particular challenges that can only be met through policies, a regulatory framework and measures adapted to their nature. In our report, you will find a number of recommendations which, in our view, will provide greater access to the cultural diversity offered by television services from around the world, and which are relevant to any particular language group in Canada.

In making our recommendations, we also paid special attention to measures which will strengthen existing Canadian services and help to create new Canadian services offering programming in a third-language. Our panel was reminded of the major contribution that these Canadian services make toward the cultural diversity and multicultural nature of Canada. We fully endorse this objective. We are mindful, however, that the core of the Canadian broadcasting system, operating in the two official languages, must remain the principal instrument for the integration of immigrants into our Canadian society.

Our panel recognizes the significant role of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) in meeting the challenges presented by the access to third-language television services. We are of the view that the *Broadcasting Act* gives the CRTC sufficient flexibility in its regulatory powers, and the ability to set its own rules of procedures in order to play a more proactive role in finding timely solutions to those challenges. You will find a recommendation in our report on this issue.

In preparing our report, we relied extensively on information already available through the public record on access to third-language services, and some research undertaken on our behalf. We are grateful to the many officials from Canadian Heritage who assisted our Secretariat in its work. We would also like to thank the Government's legal advisers from Justice Canada, and the staff of the CRTC for their assistance.

105-02698/

The panel also benefited from a number of submissions made by individuals, associations or corporations. We want to convey to you that their submissions were very helpful to us in reaching our conclusions. A special thank you is in order to those who have agreed to meet with us, at our request, to give us the benefit of their views on some of the more complex issues.

Finally, we want to give special recognition to our dedicated Executive Secretary, Jean Guérette, and to our expert adviser and writer, David M. Black, for their indispensable contributions. Without their help, this report could not have been written in the short time available.

In closing, we hope that this report, and the recommendations we have submitted, will assist you and the Government in developing an effective policy response on access to public third-language television services – a matter of great importance to so many Canadians. We want to thank you, Minister, for giving us the opportunity to provide our contribution.

Yours truly,

Clifford Lincoln, Chairman

Roger Tassé

Anthony Cianciotta

Executive Summary

The report of the expert panel on access to third-language public television services describes the work of the panel, lists the important issues that are involved in access to third-language television services, and makes a number of recommendations.

The panel focused on "public broadcasters" defined as "the principal, or a significant, broadcaster(s) in a foreign country that provides generalist programming culturally relevant to a particular language group in Canada."

In the panel's view, the current approach to approving third-language broadcasters, while it has been largely successful, needs to be reviewed and modified.

Modifications, in particular, need to focus on the need for a policy framework for third-language broadcasters that supports the third-language sector within an approach rooted in the principles of Canada's *Broadcasting Act*.

The report makes twelve recommendations that address the need for a regulatory framework for third-language services.

The core recommendations that will support such a policy involve the CRTC being more timely and proactive in the way it facilitates access to third-language services. In addition, the report recommends the creation of a third-language production fund available to Canadian third-language services.

The report stresses the fact that all third-language services must contribute in some way to Canada's broadcasting system. The panel is convinced that the preferred option is for foreign services to enter into a partnership with Canadian services.

In those situations where the CRTC is convinced that partnerships and alliances are not possible, foreign services could be added to the list of eligible services with the understanding that they will make a contribution to the Canadian system. This provision would apply to existing services.

The recommendations, if acted upon, would support third-language programming services while recognizing that such services will make important cultural contributions to the Canadian system.

1.0 Introduction

On August 17, 2004, the Honourable Liza Frulla, Minister of Canadian Heritage, established a panel to "focus on the most appropriate way to increase access to third-language, non-Canadian public television services ..."[1]

The panel was asked to pay particular attention to three issues:

1. The current availability to Canadians of third-language television services – including those that are licensed services and those that are listed by the CRTC as eligible non-Canadian services.[2]

2. Analysis of the implications (for existing Canadian-licensed, third-language services) of increasing the number of non-Canadian, third-language public television services distributed on a digital basis.

3. Recommendations concerning the means by which the Government could give Canadians greater access to third-language services, while respecting Canadian values and the broadcasting policy objectives set out in the *Broadcasting Act*.

[1] The full text of the terms of reference is attached as Appendix I.

[2] A full list of the current and eligible third-language services is attached as Appendix II.

The panel was asked to complete its report to the Minister of Canadian Heritage by September 30, 2004. At the request of the Government, the panel will file its report with the CRTC by October 13, 2004.

The panel began its work in mid-August 2004, immediately after its appointment. Mindful of the time constraints, the panel reviewed legislation, regulations and existing research on the status of third-language television services available in Canada. In addition, it held informal discussions with a number of people who are directly involved in Canada's broadcasting system or who are interested in issues of third-language services. These discussions included officials from the CRTC as well as distributors, broadcasters, third-language programmers, non-governmental organizations, and individuals with a long involvement in the development or application of broadcasting policy in Canada.

The panel's report consists of five chapters, starting with this brief introduction. Next, Chapter 2 presents the necessary background to understand the origin and current situation of third-language broadcasting in Canada. Chapter 3 briefly summarizes the main issues stemming from the panel's research and discussions. Chapter 4 describes the principles that guided the panel in its approach to developing the recommendations and suggestions it believes will deal with the issues. Chapter 5 presents the panel's recommendations. A modest amount of supporting information is presented in appendices.

Time constraints prevented the panel from holding an extensive series of public hearings with witnesses, and making a call for comments. However, the panel feels that the steps taken enabled it to adequately address the questions asked.

2.0 Background

Section 3 of the *Broadcasting Act* sets out a number of objectives for Canada's broadcasting system. The system is to be responsive to the needs of Canadians, and is to be Canadian-owned and controlled. Section 3 (1) (b) states that the Canadian broadcasting system operates "primarily in the English and French languages…" Section 3 (1) (d) further states that Canada's broadcasting system should:

(iii) through its programming and the employment opportunities arising out of its operations, serve the needs and interests, and reflect the circumstances and aspirations, of Canadian men, women and children, including equal rights, the linguistic duality and multicultural and multiracial nature of Canadian society and the special place of aboriginal peoples within that society, and

(iv) be readily adaptable to scientific and technological change.

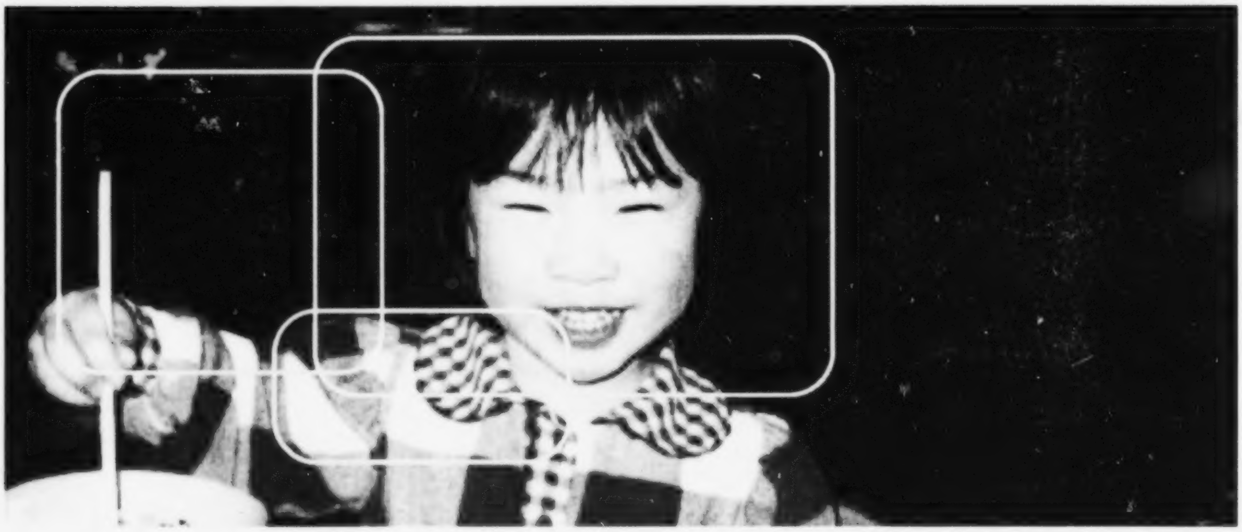
This general orientation has led to the development of a sophisticated and complex broadcasting system that serves French and English language populations as well as Aboriginal Canadians. In addition, a number of third-language services have been approved so that Canada now has, in terms of languages, one of the most varied systems in the world.

By the end of the 20th century, Canada was a diverse and multicultural society. The future will bring an even more diverse society. While the multicultural and multiracial nature of Canadian society is recognized in the *Broadcasting Act*, there are other indications of Canada's interest in the diversity of cultural expression. One of these is Canada's initiative and leadership in the development of a draft convention "on the protection of the diversity of cultural contents and artistic expressions."[3] One of the main objectives of the convention is "to protect and promote

[3] This convention is being developed through the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

the diversity of cultural expressions" and "to facilitate the development and adoption of cultural policies and appropriate measures for the protection and promotion of the diversity of cultural expressions."[4]

Canada has also participated in an international working group that considers issues of cultural diversity and globalization. One of the objectives of the working group is to "ensure that cultural diversity is promoted and preserved in the face of the opportunities and challenges introduced by, *inter alia*, globalization, trade liberalization and technology."[5]



Canada's interest in these initiatives partly reflects a long-standing encouragement and support for cultural diversity within Canada. One way these interests are supported and encouraged is through the provision of third-language services within the Canadian broadcasting system.

Third-language programming in Canada falls under the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission's (CRTC) ethnic broadcasting policy.[6]

The panel recognizes that there has been considerable success in Canada over the past 20 years in the growing provision of ethnic and third-language services. As the CRTC recently pointed out:

> The current ethnic broadcasting landscape consists of a variety of licensed Canadian ethnic services including 5 over-the-air television stations, 17 radio stations, 10 specialty audio services, 5 analog specialty services and 11 launched Category 2 digital specialty services. All of these services devote all or part of their schedules to third-language programming. In addition, the Commission has approved applications for approximately 50 Category 2 ethnic services that have yet to be launched.[7]

---

[4] *Preliminary draft convention on the protection of the diversity of cultural contents and artistic expressions*, Unesco, Paris, France, July 2004, p.2.

[5] *Draft International Convention on Cultural Diversity by the Working Group on Cultural Diversity and Globalization*, International Network on Cultural Policy, July 2003, p.11.

[6] CRTC 1999-117.

[7] Broadcasting Public Notice CRTC 2004-53, paragraph 6.

2.1 The Approval Process

The process of approving third-language services is a complex one and has changed over time. Between 1985 and 2000, third-language services were approved in the same way that other services were approved. The CRTC reviewed the business plan, considered the contributions that might be made to Canada's broadcasting system and then the Canadian broadcaster would be granted a licence. The licence included conditions that required certain minimal amounts of Canadian content (e.g., local news). Once the licence was granted, the service was launched.

Services can also become available if the CRTC adds a foreign service provider to the list of eligible satellite services (often referred to as the "eligibility list"). The foreign service provider (i.e., one that is not Canadian-owned) is not "licensed" but the programming can be carried by a Canadian-owned broadcast distributor if the service is on the eligibility list.[8]

A different avenue for licensing third-language services became available in 2000 when the CRTC adopted a new policy for the licensing of digital pay and specialty services.[9]

At present, there are two different categories of digital pay and specialty services.

> Category 1 services are digital pay and specialty services that make a strong contribution to the development, diversity and distribution of Canadian programming. Broadcasting Distribution Undertakings (BDUs) that offer programming services using digital technology must distribute all Category 1 services as provided under the *Broadcasting Distribution Regulations*.
>
> Category 2 services are digital pay and specialty services that are competitive with one another and are licensed on a more open entry basis. BDUs are not required to carry Category 2 services.[10]

In 2000, the CRTC licensed more than 300 Category 2 services. More than 50 of these were third-language services. This licensing process was considerably different than a traditional CRTC process. For example, the licence was approved with only a minimal review of the business plan and the licencee was required to find a distributor (either cable or satellite) to carry the service. Of the more than 50 third-language services licensed in 2000, only 15 have been "launched" on a cable or satellite system.[11]

[8] See Broadcasting Public Notice CRTC 2003-43 for a revised list of eligible satellite services.

[9] See Public Notice CRTC 2000-6.

[10] CRTC 2004-53.

[11] The Category 2 licences for services approved in 2000 but not yet launched are in effect until November of 2004.

There are a variety of reasons why only a few of these services have been launched. In some cases, a Category 2 service that was licensed in 2000 may not have secured access to third-language programming. In other cases, the service has been unable to make suitable arrangements with a distributor. Both of these reasons may be related to either the economics of the business case or the lack of an adequate market for the service.[12]

2.2 The Current Situation of Third-language Broadcasters

Due to the three mechanisms described above (the traditional approval process, in effect between 1985 and 2000; the eligibility list; and the approval of Category 2 services in 2000), Canadians have access to an interesting range of third-language programming. Indeed, Canada probably has one of the more diverse sets of third-language services in the world.

While there has been considerable success, from which one can derive a sense of accomplishment, there are a number of important issues that need to be resolved if third-language programming is to continue to grow.

The issues that need to be dealt with are discussed in the following chapter.

[12] These reasons have some application to all of the Category 2 services approved in 2000 that have not been launched.

3.0 The Issues

The panel had informal discussions with officials from the CRTC. It also sought the opinions of a number of people familiar with Canada's broadcasting system and the regulatory process that determines how third-language services are approved. The individuals and groups the panel met included broadcasters, distributors, third-language programmers, non-governmental organizations and individuals with long experience in various aspects of broadcasting policy.

From the panel's research, consultations and wide-ranging discussions, a number of issues concerning the current system for licensing or approving third-language services came to light. These issues are grouped, in summary form, under the following headings:

- Defining Public Broadcasters
- Culture and Audiences
- Competitiveness
- Partnerships
- Category 2 Digital Services
- Conditions
- Capacity and Technical Considerations
- The Culture of the CRTC
- The Black and Grey Market

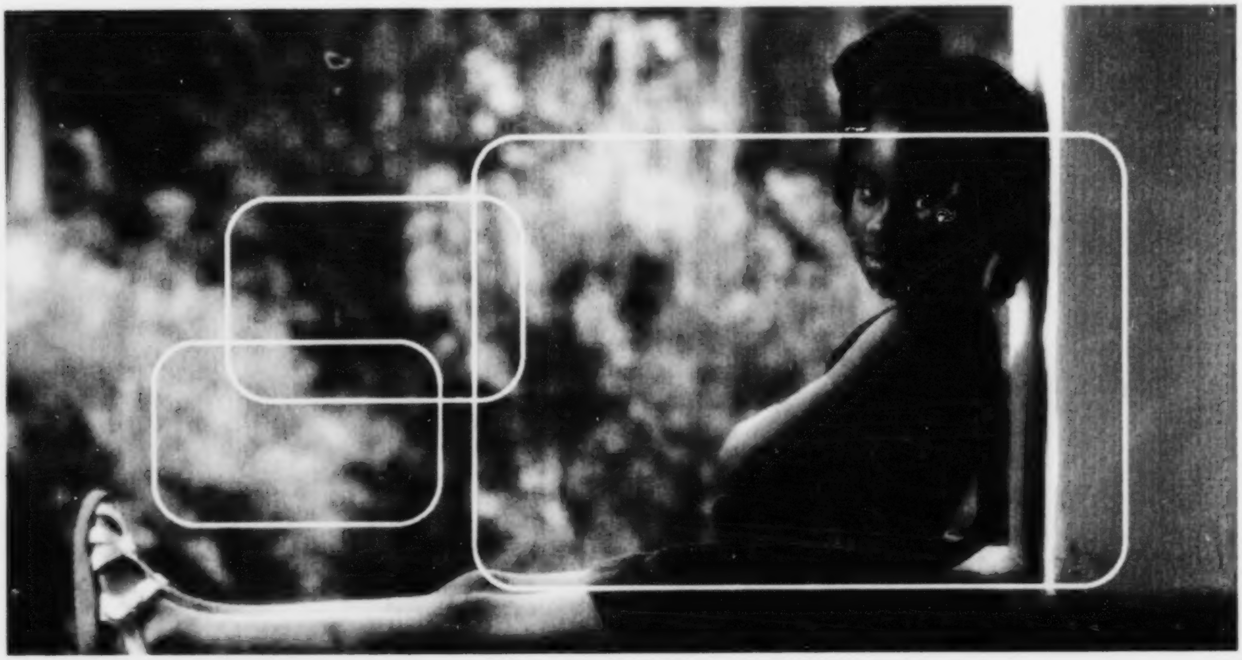
Each item above is discussed in the next few sections of this chapter.

3.1 Defining Public Broadcasters

One of the first questions that arose in the panel's discussions with those we met was the approach the panel would take to the definition of "public broadcaster" mentioned in the panel's mandate. This issue was raised frequently. A fundamental problem is that the term means different things to different people. A second problem is that the term is not used consistently among different countries.

From Canada's long association with public broadcasting, Canadians typically associate the term with the Canadian Broadcasting Corporation or the British Broadcasting Corporation. That is, they think of a public broadcaster as being largely supported with public funds, and operating at arm's length from government. While other countries have similar arrangements to those in Canada and Great Britain, many countries have quite different arrangements. The Public Broadcasting System (PBS) in the United States is partly supported by public funds, private donations and advertising. Some broadcasters are wholly-owned by government (e.g., in China) but are not mandated to operate at arm's length from government.

Thus, the panel rapidly came to the conclusion that it was impossible to carry out its mandate if restricted to the notion of a "public broadcaster," as it is commonly understood in Canada. There is simply too much diversity in the way the expression is used to make sense of the panel's mandate. Accordingly, for the purpose of this study, the panel chose to define a "public broadcaster" to be "the principal, or a significant, broadcaster(s) in a foreign country that provides generalist programming culturally relevant to a particular language group in Canada."



3.2 Culture and Audiences

A constant theme that ran through the comments heard by the panel was that the current approach to the approval of third-language services did not place sufficient emphasis on the cultural issues involved from the viewpoint of the relevant third-language community. While the current approach does examine the impact that new services might have on existing service providers, it would seem that insufficient consideration is given to the interests and needs of consumers.

Frequently, the point was made that the third-language community is interested in the service for cultural reasons, and that this cultural interest is not looked at in the same way as other decisions to purchase a broadcasting service. For example, second generation immigrants may desire the service in order to better understand the cultural interests of their parents. Indeed, this cultural interest is reflected in the reasons a foreign broadcaster wants to offer a service to members of a particular language community. The rationale seems to be more cultural than economic.

The panel was told that the various tests that are applied are almost all defined in terms of the CRTC's criteria, rather than the interests of the potential audience for the service. This "inward" looking review even extends to the question of competitiveness. Competitiveness is looked at from the impact on existing services. Far less attention is paid to the third-language audience's ability as consumers (and thus, as a market) to support an additional service.

This restricted examination of the interests of the audience and consumers can be seen in the way competitiveness issues are handled. This is discussed in the next section.

3.3 Competitiveness

The current policy addresses the competitive impact of new services as follows:

> The Commission's policy precludes the addition of non-Canadian services to the lists if the Commission determines them to be either partially or totally competitive with Canadian specialty or pay television services. This serves to ensure that Canadian licensed services are in a position to fulfill their commitments and obligations regarding the airing of Canadian programming, a responsibility that their non-Canadian competitors do not have.[13]

[13] Broadcasting Public Notice CRTC 2004-53, paragraph 11.

The panel was told that the current method for examining the appropriateness of a new service was too dependent on considerations of competitiveness and that the application of the competitiveness test was unduly broad. It appears to be based on a negative view of competition and does not consider that competition can produce positive benefits.

At the present time, the Commission finds it relatively straightforward to consider "niche" programming because of the "focused nature of the programming of the non-Canadian service."[14] However, when it comes to programming of a more general nature, the test is more difficult. If there is overlap in a programming area (e.g., if the two services both offer drama), then the Commission is likely to deny the requested service for this reason. This denial can occur when the two services are quite different (e.g., 24 hours of commercial-free programming compared with an existing service that offers five hours with commercials). If there is an overlap in the programming, even though the programming is quite different, permission can be denied. Indeed, this was one of the reasons given for denying the request by Rogers Cable Inc. (Rogers) to add an Italian-language service, Radiotelevisione Italiana (RAI International), to the digital lists[15] and for denying Spanish-language services from Spain, Chile and Mexico and the Portuguese-language public broadcasting service of Portugal.

While the RAI case was complicated by special factors, certain comments made to the panel pointed out that the complexity of cases was likely to increase, not decrease. As well, the current rules seem to suggest that no general purpose third-language programming provided by a non-Canadian service will be allowed. This was described as a restriction that was unduly broad and did not take into account the significant cultural interests of the third-language audience.

[14] Ibid., paragraph 18.

[15] The decision to deny the Rogers request is a complex one and the full text can be found in CRTC 2004-50.

A second consequence of the current rules is that they seem to grant a perpetual monopoly to existing Canadian service providers – regardless of the nature of the service being offered by the non-Canadian service and regardless of the cultural interests of the third-language audience.

There were suggestions made as to how the competitiveness test could be improved. The main points were:

- There should be a more rigorous test to demonstrate why competition is negative.
- The test should require proof that there is material harm.
- The test for competitiveness should not consist of a simple comparison of the nature and scope of programming.

There are also other different elements to the competitiveness issue. The most important element is the acquisition of rights to third-language programs for distribution in Canada. Basically, the CRTC requires the non-Canadian service to agree not to hold exclusive rights to programming (in the third language) and thus deny it to other services operating in Canada. The CRTC's Notice 2004-53 states that requests for listing as an eligible service must include:

> an undertaking from the non-Canadian service provider that it does not hold, will not obtain, nor will it exercise, preferential or exclusive programming rights in relation to the distribution of programming in Canada.[16]

There was no criticism of the importance of prohibiting the holding and the acquisition of exclusive rights. However, it was made clear that this rule, by itself, did not guarantee access to programming by Canadian broadcasters and that conflicts that may arise in this regard would require some form of resolution mechanism.

3.4 Partnerships

There are a number of successful third-language services that provide programming to Canadians on the basis of partnerships or alliances with a non-Canadian broadcaster. Indeed, most of the third-language programming that Canadians see and hear is the result of some form of a partnership or alliance. The Asian Television Network (ATN) and Fairchild Television are examples of the benefits that can occur from alliances with non-Canadian broadcasters.

The large number of Category 2 licences issued in 2000 assumed that this pattern of alliances and partnerships would continue. One of the problems facing the CRTC in its recent decisions was the fact that existing partnerships appeared to have broken down.

[16] CRTC 2004-53, paragraph 10.

While this was the first time that the CRTC had been faced with this particular problem with the launch of third-language services, it will probably not be the last. Indeed, as the number of third-language services increases it is quite likely that, over time, other existing partnerships or planned partnerships will be subject to change.

Thus, the observation was made that simply because partnerships had broken down, this did not seem to be a sufficient reason to deny a particular third-language service. The issue is complicated because the breakdown of the partnership changes the potential analysis of the competitive issues.

3.5 Category 2 Digital Services

In 2000, the CRTC adopted a different method for granting licences. This was reflected in the way that Category 2 licences were approved. Before that time, the CRTC granted a licence after an extensive review of the business plan for a broadcaster. This included an assessment of the Broadcasting Distribution Undertaking (BDU) that was going to distribute the service. When the CRTC was satisfied that all the pieces were in place, and that the proposed service would make a contribution to the overall Canadian broadcasting system, the licence would be granted. Once the licence was granted, the new service was launched.

With the possibility of launching a large number of digital services, the CRTC decided to change this process to encourage as diverse a set of services as possible. Unlike previous exercises, there was only a cursory review of the proposed business plan, and no requirement that the service have a BDU ready to distribute the service once the licence was obtained. The reason given for this approach was a laudable one.

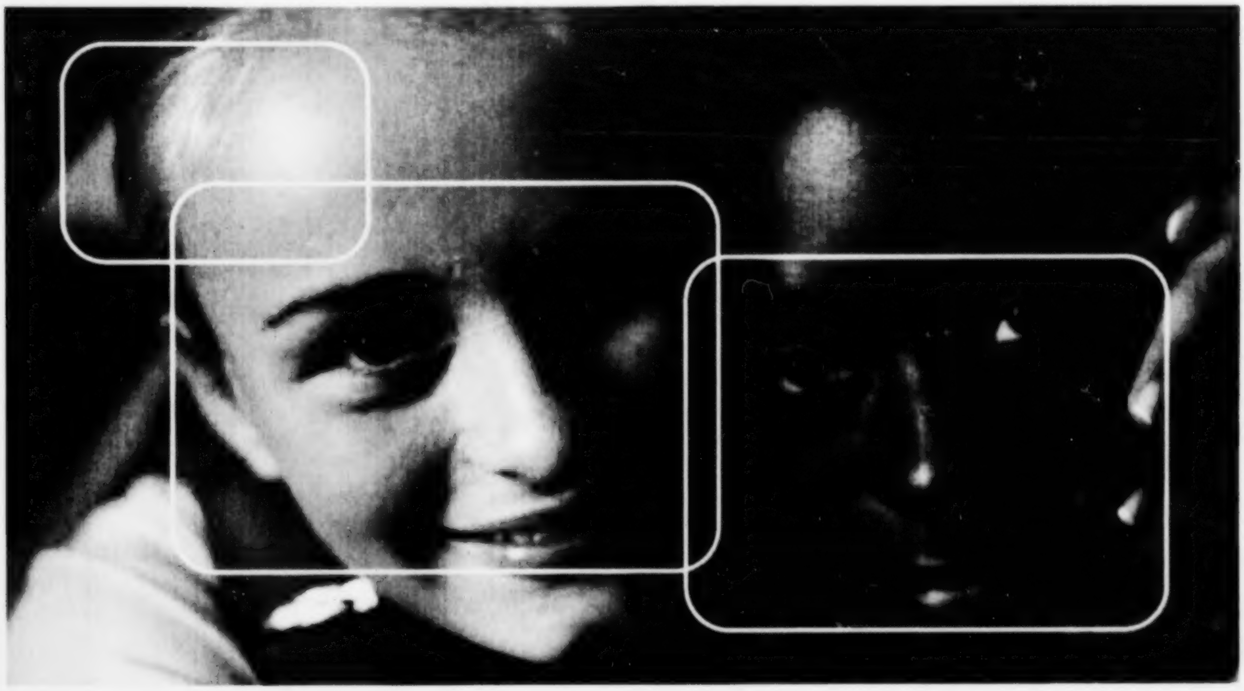
> Accordingly, the Commission has adopted an approach that provides a bridge between the traditional regulatory mechanisms – which have been highly supportive of emerging new Canadian services – and a more open-entry environment that allows for greater risk taking, provides for a greater number of services in the marketplace, and allows the success of services to be increasingly determined by customers.[17]

Thus, a large number of new services were "licensed." However, since they did not have a distributor, and in some cases had not acquired programming rights, they have not been launched even three years after the original approval. At the same time, the CRTC reopened the process for adding new services to the eligible list for digital distribution.

[17] Public Notice CRTC 2000-6, paragraph 14.

This approval of a large number of licences, it was observed, seemed to involve fundamental changes to the previous licensing process. With the addition of services to the eligible list, it led to confusion in the minds of non-Canadian, third-language services. Third-language, non-Canadian services may have felt that there now was a way to enter Canada without a partnership or having to make a contribution to the Canadian broadcasting system.

It was brought to our attention that this may have been counter-productive as it might have contributed to the breakdown of existing partnerships.



3.6 Conditions

When licensing a Canadian service, the CRTC is able to impose conditions of licence (COL) such as the need to provide a certain level of Canadian content. These conditions have been a mainstay of the Canadian broadcasting system. The ability of the CRTC to impose conditions on a non-Canadian service is limited.

In the past, this has been done by requiring a service to be bundled with other services or, in the recent *Al Jazeera* approval, conditions placed on Canadian distributors.

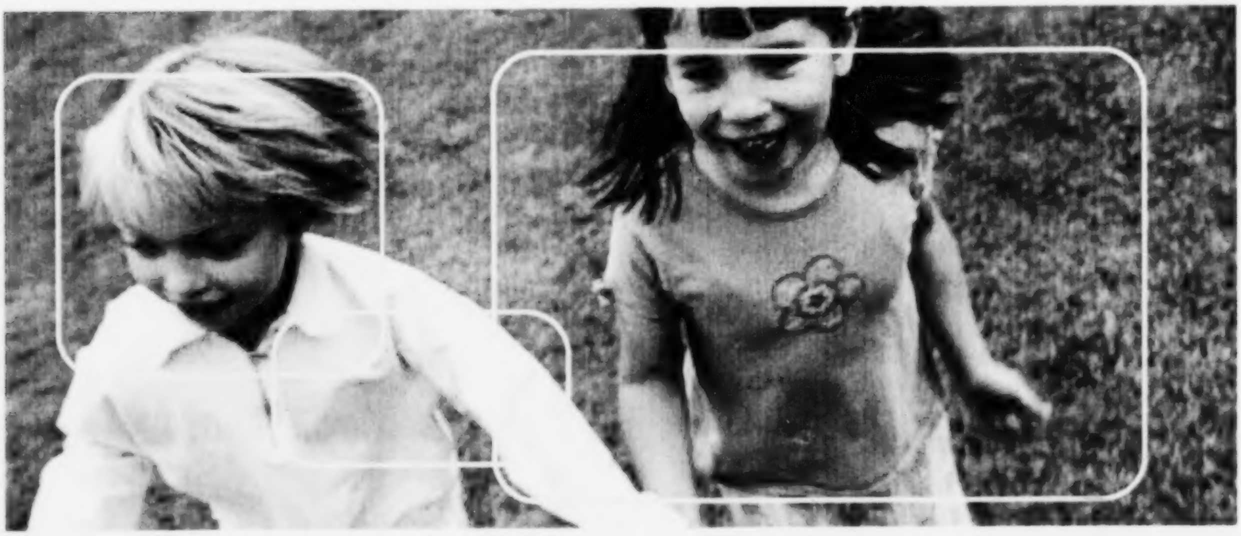
This is a thorny issue that the panel considers in its recommendations.

3.7 Capacity and Technical Considerations

The question of the capacity of the system was raised a number of times. On the one hand, the capacity of the system is not infinite. On the other hand, there is considerable flexibility within the system. This flexibility – and therefore the capacity of the system – consists of a complex interaction between technical issues (the underlying science and engineering) and various economic issues.

For example, the capacity of the existing system could be extended with investment in additional equipment or the development of new compression technologies. At the same time, the development of High Definition television, for instance, will bring new limitations on the capacity of distribution systems. An analysis of these issues was provided to the panel and is made available in Appendix III.

Questions of capacity need to be considered in any decisions related to the development of third-language services.



3.8 The Culture of the CRTC

During discussions with the panel, a number of people expressed a concern that the culture of the CRTC – which deals with both telecommunication and broadcasting issues – has, over time, moved to a more formal regulatory climate that is not as suitable for broadcasting issues as it is for telecommunication issues. It was suggested that broadcasting required a more flexible approach that could deal with the rapidly changing world of broadcast programming.

People suggested that the CRTC needs a mechanism that would allow it to intervene – for example, in a dispute between partners, before the situation becomes impossible to rectify (either with regulations or intervention). It was also suggested that such a mechanism would help the CRTC resolve issues in a more timely manner.

It was pointed out that, in the past, a number of problems have been "resolved" with a combination of the "good office" of the CRTC and negotiations. People mentioned the digital music channels, Country Music Television, TSN and discussions with McLean Hunter, as well as other topics.

3.9 The Black and Grey Market

The black and grey market is an important issue facing the Canadian broadcasting system. In its work, the panel heard suggestions that a more flexible policy on third-language services would help reduce the attractiveness of the black and grey market.

The problems posed by the black and grey market cannot be easily resolved. One part of the market is composed of people stealing signals (e.g., by the use of a hacked or stolen smart card). The other part of the black market (often described as the grey market) consists of people who pay for the services they use, but do so using some form of subterfuge (e.g., through the use of a U.S. postal address).[18]

While adding services would help reduce the attractiveness of the black market to some households, it would not address the problems of piracy (i.e., theft). Dealing with piracy will require enforcement, and stiffer fines which in turn will require changes to legislation.

[18] A full discussion of these issues can be found in *Our Cultural Sovereignty: The Second Century of Canadian Broadcasting*, Standing Committee on Canadian Heritage, Ottawa, June 2003.

4.0 Approach and Conclusions

In its consideration of the issues presented by the Minister, the panel kept in mind a number of points.

- Canada is a diverse and multicultural country.
- Canada's broadcasting system is to serve "the needs and interests of Canadian ... men, women and children ...".[19]
- These needs and interests include "the multicultural and multiracial nature of Canadian society."[20]
- Canada is playing a leading role in two different processes that support mechanisms and instruments to protect cultural diversity.
- Third-language programming should be encouraged but the Government of Canada should be mindful that the Canadian system, in both official languages, is fundamental to the integration of immigrants into Canadian society.
- Integration is an important part of the responsibility of Canadian third-language broadcasters.
- Third-language programming can make an important contribution to the cultural life of those who speak a third language and the thousands who may be studying a particular third language.
- The Canadian broadcasting system is described within the *Broadcasting Act* as a "single system"[21] and that Canadians should not readily accept that services, important to their cultural life, can only be obtained illegally (i.e., in the black market).

[19] *Broadcasting Act*, 3 (1) (d) (iii).

[20] Ibid.

[21] Ibid., *[Further declaration]* (2).

By keeping these considerations in mind and examining the issues, the panel has come to the conclusion that:

- For the purposes of this report, the best way to define "public broadcaster" is "the principal, or a significant, broadcaster(s) in a foreign country that provides generalist programming culturally relevant to a particular language group in Canada."
- A number of aspects of the approval of third-language services need to be reviewed and updated in light of the above realities.
- In some instances, the present process for considering third-language programming does not appropriately consider the cultural interests of third-language groups.
- The tests for competitiveness need to be more consistent and more thorough within the context of the definition of "public broadcaster" as defined by the panel.
- The apparent competitive conflict between service providers of generalist programming in the same third language needs to be reconsidered.
- This new approach should not grant a perpetual monopoly to existing third-language services.
- **At the same time, the new approach should not, for foreign third-language services, open a back door to Canada without a contribution to the Canadian broadcasting system.**
- This new approach should reduce the attractiveness of the black market.

In the panel's view, third-language Canadian broadcasters need some assistance so that they can grow and become stronger. This will require an approach that is specific to third-language broadcasters. This assistance does not need to be the same as that for English, French and Aboriginal language programming. At the core of the panel's recommendations, presented in the next chapter, is the understanding that third-language services need a specific policy and regulatory framework that recognizes their support and commitment to the cultural life of Canada.

5.0 Recommendations and Suggestions

The panel was asked by the Minister to "focus on the most appropriate way to increase access to third-language, non-Canadian public television services," by paying particular attention to three issues:

1. The current availability to Canadians of third-language television services – including those that are licensed services and those that are listed by the CRTC as eligible non-Canadian services.
2. Analysis of the implications (for existing Canadian-licensed, third-language services) of increasing the number of non-Canadian, third-language public television services distributed on a digital basis.
3. Recommendations concerning the means by which the Government could give Canadians greater access to third-language services, while respecting Canadian values and the broadcasting policy objectives set out in the *Broadcasting Act*.

As the panel has pointed out in previous chapters of this report, the provision of third-language services has been a success, and Canada has one of the more diverse ranges of such services in the world. In a very short period of time (less than 20 years), third-language services have become an important component of Canada's broadcasting system.

In spite of these successes, the third-language sector is fragile. The panel is convinced that there is a need for a clear framework within which the third-language services can flourish and continue to make their contribution to the cultural life of Canadians. In its recommendations, the panel proposes that there is a series of supports that will allow the third-language sector to grow at the same time that it allows for additional third-language services to be offered to Canadians.

The most important element in a process that will strengthen the third-language sector is a policy framework, specific to the sector.

Recommendation 1

The panel recommends that the Government of Canada adopt a policy for third languages and that this policy include a regulatory framework for the broadcasting of third-language programs within Canada's broadcasting system.

The policy needs to be based on the cultural needs and aspirations of third-language communities and must be flexible enough to allow for the provision of a broad range of services within each language group.

Recommendation 2

The regulatory policy should be based, in part, on the definition of "public broadcaster" that this panel has adopted in its work. "Public broadcasters" would be "the principal, or significant, broadcaster(s) in a foreign country that provides generalist programming culturally relevant to a particular language group in Canada."

In the panel's view, third-language services should make a contribution to the Canadian broadcasting system. The main way in which this has been done in the past is to impose conditions of licence on Canadian services. Third-language services, such as Fairchild, ATN and Odyssey, have been able to prosper under these conditions. Noting these successes, the panel is of the view that this should be the preferred way that new services enter the Canadian system.

Recommendation 3

The regulatory policy should give preference to non-Canadian services that enter into a partnership with Canadian broadcasters.

The panel realizes that partnerships and alliances can take many forms. For example, the alliance could involve a contractual arrangement by a foreign service to provide programming to a Canadian service. The relationships could, of course, be more involved and include equity participation up to the maximum currently allowed under Canadian law.

There will, however, be situations where alliances and partnerships are not feasible. In these situations, the panel agrees with a policy that allows services to be added to an eligibility list.

Recommendation 4

The panel recommends that the third-language policy that is developed as a result of this report recognize that foreign broadcasters should make a contribution to Canada's broadcasting system. In situations where the CRTC becomes convinced, after using all the powers at its disposal, that alliances or partnerships are not feasible, foreign broadcasters of third-language programming could be added to the list of eligible services.

In developing this policy, consideration needs to be given to the different ways in which the Canadian broadcasting system can be strengthened. In the view of the panel, an important element of strengthening the system is to recognize that competition can make a positive contribution to the system.

The panel believes that competition should not be seen as necessarily negative. There needs to be a balanced consideration of a number of factors – the most important factor being the cultural needs of the third-language community. The fact that two services might compete (in the same third-language) because they both offer programming of a generalist nature, should not immediately result in the denial of service for a second service. If there is strong interest in the additional service, and the relevant community sees the service as a desirable one, then the presumption should be to allow the service – unless it is likely to cause some form of irreparable harm to an existing service.

In the panel's view, the claim of irreparable harm needs to rest on a thorough analysis of the relevant factors. Within the framework proposed by the panel, there may be ways (e.g., bundling) in which the allegedly negative competitive pressure can be offset.

Recommendation 5

The regulatory policy should examine competitiveness issues in a comprehensive and equitable approach based in part on the cultural interests of the third-language community and the different mechanisms that are available within the broadcasting system to support a variety of services.

Third-language broadcasters added to the eligibility list would be expected to make a contribution to the Canadian broadcasting system. The panel is convinced that the policy framework for third-language broadcasting needs to be flexible. At the same time, it recognizes the need for all third-language broadcasters operating in Canada to make a contribution to Canada's broadcasting system.

Third-language broadcasters can make a contribution to the Canadian system in two ways. Category 2 licence holders will be subject to an appropriate level of Canadian content as determined by the CRTC for conditions of licence.

The panel feels that a similar level of support should be required from third-language broadcasters, that are added to the eligibility list. The most appropriate way that this can be done is in the form of a financial contribution to a production fund.

Recommendation 6

> The panel recommends that third-language broadcasters, added to the eligibility list, be required to make a contribution to a third-language programming fund. This contribution should not be less than 10% of the funds they would receive from the Canadian distributors. The proposed contribution would be in addition to existing contributions to the Canadian Television Fund.

In this arrangement, the third-language service would agree that the appropriate funds would be withheld by the Canadian distributors and turned over to the appropriate fund.

Since the panel is of the view that **all** third-language services should contribute to the Canadian broadcasting system, it makes the following recommendation.

Recommendation 7

> Third-language services currently on the eligibility list should be required to agree that, as a condition to remaining on the list, they will contribute not less than 10% of their revenues to the third-language program fund.

To bring this recommendation into effect, the Canadian system will need to create a third-language programming fund.

Recommendation 8

> The panel recommends the creation of a third-language programming fund. The fund will consist of contributions from third-language services (on the eligibility list) that broadcast in Canada. The Government of Canada should also consider matching funds contributed by third-language broadcasters.

The idea for a third-language program fund is not a new one. It is suggested in the CRTC's ethnic broadcasting policy, but has never been acted on.[22] There are a number of cogent reasons for the creation of such a fund. The third-language sector is fragile and needs support. While this sector needs support, it is not eligible for funds from the existing production funds [e.g., Telefilm and the Canadian Television Fund (CTF)]. Thus, the panel is convinced that such a fund should be created.

The panel is of the view that the fund can be managed in a way similar to that of existing funds in Canada and makes the following suggestions.

- The fund is to be independently administered. Administration of the fund has to be cost-effective. **An existing programming fund administrator** should be mandated to administer this program as a distinct component.
- A representative advisory committee should be established to guide the administration of the fund.

[22] See CRTC 1999-117, paragraph 32.

- The fund would be limited to production in a third language.
- Access would be limited to independent Canadian producers who have an agreement with a third-language Canadian broadcaster that the program will be aired within a reasonable period after it is completed.
- Any return on equity, invested by the fund in third-language productions, is to be reinvested in third-language productions.

The introduction of new third-language services will bring opportunities, change and challenges to existing third-language services. Obviously, the creation of a third-language production fund – available to Canadian-owned, third-language services – will bring an ability to deal with increased competition. However, the panel believes that other possibilities to strengthen existing services are available. In particular, there are opportunities in the way groups of programs are offered to the public (bundling).

Recommendation 9

The regulatory framework that supports the policy should strongly favour and encourage the development of packaging options (in the same third language) that would strengthen third-language Canadian services and increase the cultural choices available to Canadians.

There are two important reasons for this recommendation. First, an appropriate approach to the packaging of services could strengthen existing Canadian services and reduce the possible negative impacts that might come about with the introduction of new services. Second, this would make the Canadian system more attractive to Canadians and help reduce the sense that desired programming choices are only available through the grey and black market.

The panel is of the view that an important component that should underlie the regulatory policy is for Canadian third-language broadcasters to have access to foreign programming.

Recommendation 10

The rule prohibiting the holding of exclusive rights for the Canadian market should be maintained.

5.1 The CRTC as Facilitator and Catalyst

To facilitate the implementation of the above approach, the panel is convinced that the CRTC needs to exercise the powers it already has to work in a proactive way to enhance the capacities and development of Canada's broadcasting system.

The panel is of the view that regulations, in and of themselves, are not sufficient to further the development of the Canadian broadcasting system. Therefore, the panel believes that the CRTC should take advantage of the powers it has been given under the *Broadcasting Act*.

The panel notes, as did some experienced people we talked to, that the Act states that the "Canadian broadcasting system should be regulated and supervised in a flexible manner"[23] and that the CRTC may:

- issue guidelines and statements with respect to any matter within its jurisdiction under this Act[24]
- make regulations respecting the carriage of any foreign or other programming services by distribution undertakings[25]
- may make rules respecting the procedure for making applications for licences, or for the amendment, renewal or revocation thereof, and for making representations and complaints to the Commission;[26] and
- may make rules respecting the conduct of hearings and generally respecting the conduct of the Commission in relation to those hearings.[27]

As the panel has pointed out, alliances and partnerships are an important element of the third language sector and they should be facilitated and encouraged. Furthermore, conflicts arising between Canadian licensees and foreign service providers on access to programming may require some resolution mechanism. In our view the CRTC has a special role to play in facilitating and encouraging the creation of alliances and partnerships or in resolving conflicts between broadcasters.

---

[23] *Broadcasting Act* 1991, 5 (2).
[24] Ibid., 6.
[25] Ibid., 10(1) (g).
[26] Ibid., 21(a).
[27] Ibid., 21(b).

Recommendation 11

The panel is of the view that the CRTC should review its regulations and rules of procedures so that it can play a more proactive role (i.e. as a facilitator/catalyst/mediator) in finding timely solutions to the provision of third-language services.

5.2 The Black and Grey Market

The black and grey market represents a series of different challenges to Canada's broadcasting system. The recommendations outlined above should, if acted upon, help reduce the attractiveness of the black and grey market to those households who are interested in purchasing third-language services. The recommendations are not likely, however, to deter those who are stealing signals.

Recommendation 12

The panel recommends that the Government of Canada introduce the necessary changes to legislation to increase the penalties for piracy of radio signals.

Conclusions of the Panel

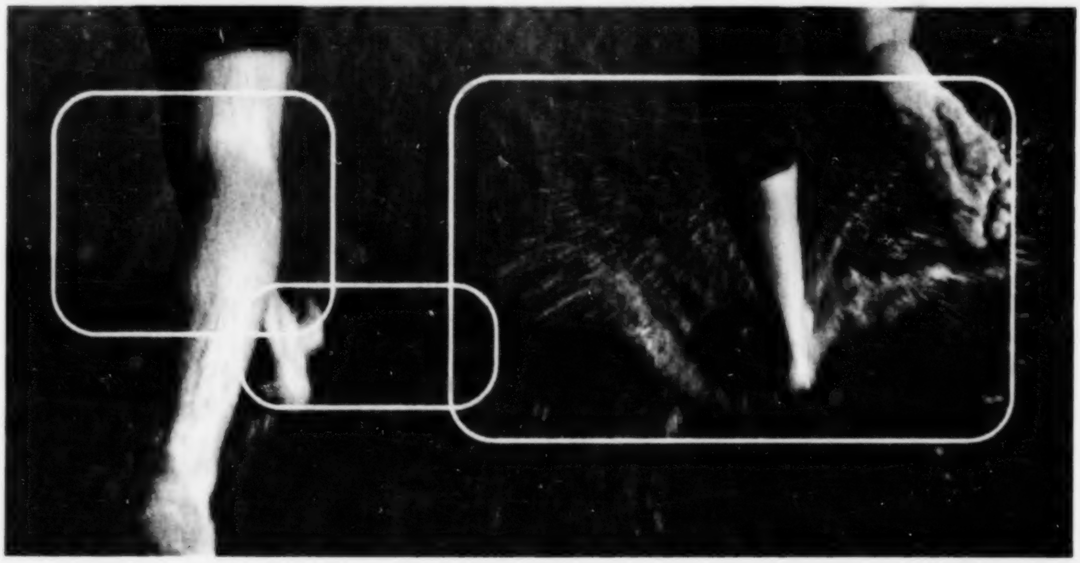
During the time available to us, we have carefully considered the three questions asked by the Minister. We began by refining the definition of the broadcasters of interest to this study. This is simply because "public broadcaster" is used in many different ways. If defined as it is usually understood in Canada, it would be too restrictive.

From this perspective, we reviewed a large amount of existing material, including the relevant CRTC policy documents and regulations. We also met with officials from the CRTC and a number of broadcasters, distributors and knowledgeable individuals. From this work, and our own reflection, we have developed a set of recommendations that address the central thrust of the Minister's questions to us: Acknowledging and respecting what has been accomplished, how can one encourage the development of a strong third-language broadcasting sector in Canada?

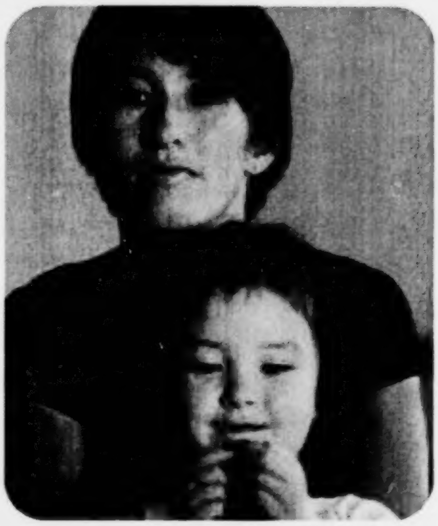
Starting from some of the core tenets of the *Broadcasting Act*, we developed a suite of recommendations that respect the Act, and that also will support a strengthening of the third-language sector. One of the central tenets is that the new policy be based on the notion of the "cultural importance" of the third-language programs to the relevant language group in Canada. Approval of new services – either through the creation of Canadian services in alliance or partnership with non-Canadian services, or the addition of services to an eligibility list – should be based, in the main, on cultural considerations.

While the admission of new third-language services to Canada may pose challenges to existing services, our proposals contain measures to offset permanent negative consequences.

First, there is the creation of a third-language program fund financed by contributions from the third-language services that enter Canada as eligible services. Second, we recognize the fact that third-language services could be bundled together as a set of services where the subscription fees for the total set of services can be shared in such a way that negative consequences can be alleviated. Third, we recommend retention of the rule prohibiting the acquisition of exclusive rights.



We are convinced, however, that the most important conclusion we can make is that the CRTC should play a more proactive role in finding timely solutions to the provision of third-language services and that it currently has the power under the *Broadcasting Act* to do so.



We believe that these proposals, if acted upon, will do much to support and encourage a balanced and vigorous third-language broadcasting sector offering culturally relevant programming to hundreds of thousands of Canadians. As the third-language services grow and develop, there will be change and evolution. These signs of change and evolution will be proof that the third-language broadcasting sector has become less fragile, and a vibrant partner capable of contributing to the cultural life of Canada.

In making our recommendations, we also paid special attention to measures that will strengthen existing Canadian services and help to create new Canadian services offering programming in a third-language.

Our panel was reminded of the major contribution that these Canadian services make toward the cultural diversity and multicultural nature of Canada. We fully endorse this objective. We are mindful, however, that the core of the Canadian broadcasting system, operating in the two official languages, must remain the principal instrument for the integration of immigrants into our Canadian society.

Appendix I: Terms of Reference

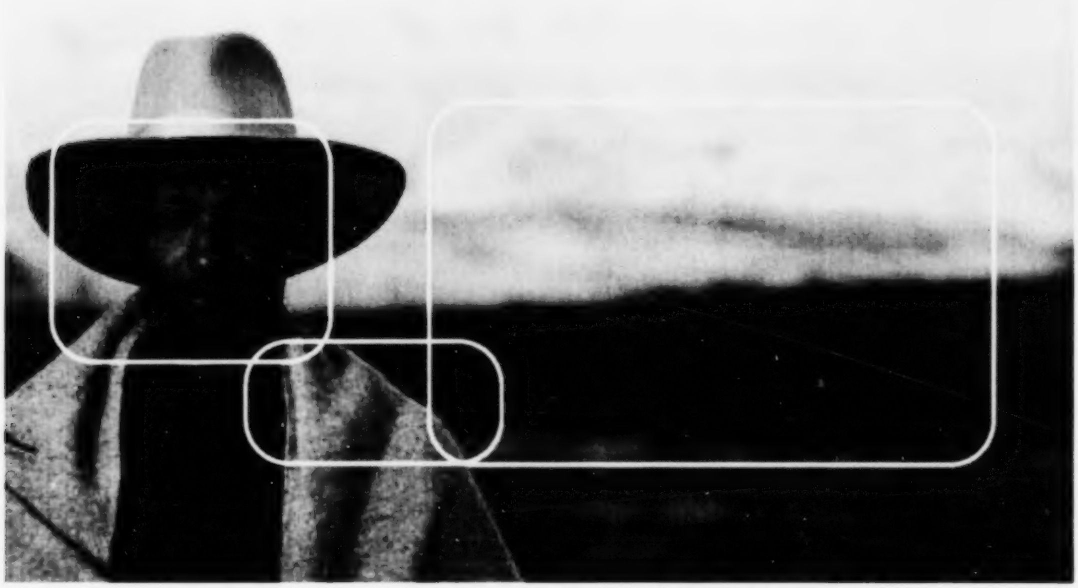
for a Panel on Access to Third-Language Public Television Services

The Government recognizes the growing importance of the multicultural, multilingual and multiracial population of Canada. It wishes to create, on a priority basis, access to a wider range of third-language, public television services to be distributed on digital basis. The aim is that new services should ensure that the Canadian broadcasting system more adequately reflects the growing diversity and interests of Canadian society, while respecting broadcasting policy objectives set out in the *Broadcasting Act*, such as providing a wide range of programming that reflects Canadian attitudes, opinions, ideas and values.

On July 15, 2004, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), in Broadcasting Public Notice CRTC 2004-53, called for comments from the public by October 13, 2004 on various questions related to the CRTC's assessment of requests to add non-Canadian, third-language television services to the Commission's lists of eligible satellite services for distribution on a digital basis. The Government sees both processes as complementary. The panel will focus on a more specific issue within the wider scope of the CRTC's review.

The panel is asked to focus on the most appropriate way to increase access to third-language, non-Canadian public television services, by giving particular attention to the following issues:

1. The current availability to Canadians of third-language television services, both those that are Canadian licensed services and those that are listed by the CRTC as eligible non-Canadian services.
2. Analysis of the implications for existing Canadian-licensed, third-language services of increasing the number of non-Canadian, third-language public television services distributed on a digital basis.



3. Recommendations concerning the means by which the Government could give Canadians greater access to third-language, non-Canadian public television services while respecting Canadian values and the broadcasting policy objectives set out in the *Broadcasting Act*.

The panel is asked to complete its report to the Minister of Canadian Heritage by September 30, 2004. The panel will also file its report with the CRTC by October 13, 2004 to be considered by the Commission during its review process. Following the CRTC process, the Government will have the necessary information to ensure that the Canadian broadcasting system is more responsive to the needs and interests of all Canadians.

Appendix II: Third-language Television Services

Approved by the CRTC

	Canadian Television Stations	Licensee	Language
1*	CJNT-TV	Canwest/Global	Multi-language
2*	CHNM-TV	Multivan Broadcast Corp.	Multi-language
3*	OMNI 1-TV	Rogers	Multi-language
4*	OMNI 2-TV	Rogers	Multi-language

	Canadian Specialty Services	Licensee	Language
1*	Fairchild TV	Fairchild Television Ltd.	Cantonese
2*	Odyssey I	Odyssey Television Network Inc.	Greek
3*	SATV	South Asian Television Canada Limited	Hindi + 14 South Asian languages
4*	Talentvision	Fairchild Television Ltd.	Mandarin, Vietnamese and Korean
5*	Telelatino	Telatino Network Inc.	Italian, Hispanic/Spanish

	Category 2 Digital	Licensee	Language
1*	All TV Korean – Doragi Television Network	Jang Sung Lee	Korean
2*	ATN Alpha Punjabi (Punjabi Channel)	South Asian Television International Ltd.	Punjabi
3*	ATN B4U Hindi Movie Channel (pay)	South Asian Television International Ltd.	Hindi
4*	ATN Tamil Channel	South Asian Television International Ltd.	Tamil
5*	Festival Portuguese Television	1395047 Ontario Inc.	Portuguese
6*	NTI Tamil Services (pay)	Network Television International	Tamil
7*	Odyssey II	Odyssey Television Network Inc.	Greek
8*	Salt & Light (Inner Peace)	Salt & Light Catholic Media Foundation	Italian, Spanish, Portuguese, Polish, Filipino
9*	SSTV	Ravinder Singh Pannu	Punjabi
10*	Tamil Channel	Tamil Vision Inc.	Tamil
11*	Filipino TV	Ethnic Channels Group Limited	Filipino
12*	Persian Vision	Persian Vision Inc.	Persian
13*	Russian TV1	Ethnic Channels Group Limited	Russian
14*	Ukrainian TV1	Ethnic Channels Group Limited	Ukrainian
15*	Vietnamese TV	Ethnic Channels Group Limited	Vietnamese
16	Ana Canada	Ana Canada	Arabic
17	Arab TV Network	Asian Television Network	Arabic
18	ATN MultiCultural Channel	South Asian Television International Ltd.	Various cultures
19	Balkan Express	Xybermedia Inc.	Serbo-Croatian, Bosnian, Bulgarian, Romanian, Macedonian Slovenian, Albanian and Turkish
20	Caribbean & African Network	Television Network International Limited	Caribbean & African
21	Caribe Canada	Caribe Canada	Caribbean & African
22	Garvi Gujarat	I.T. Productions Ltd.	Gujarati
23	Gujarati Channel	South Asian Television International Ltd.	Gujarati
24	HTV Canada	HTV Canada	Spanish

25	International Film Festival Channel (IFFC)	CFMT, a division of Rogers Broadcasting Ltd.	20+different groups
26	Luso! TV	Xybermedia Inc.	Portuguese
27	Network Italia	Network Italia	Italian
28	NRT Canada	NRT Canada	Russian
29	NTV International	The Eurasian Canadian Television Network	Russian
30	PSN Canada	PSN Canada	Spanish
31	RAI Canada	Corus Entertainment Inc.	Italian
32	Rang Punjabi	I.T. Productions Ltd.	Punjabi
33	Sitcom Canada	Sitcom Canada	Italian
34	Tele-Filipino	Global Television Network Inc.	Filipino
35	Telegu Channel	South Asian Television International Ltd.	Telegu
36	Telemundo Canada	Telemundo Canada	Hispanic
37	TELETOON MULTI	Teletoon Canada Inc.	Various
38	The Fairchild Body and Soul Channel	Fairchild Media Group	Mandarin, Cantonese, Japanese, Vietnamese, etc.
39	The Fairchild Children's Channel	Fairchild Media Group	Mandarin, Cantonese, Japanese, Vietnamese, etc.
40	The Fairchild Food Channel	Fairchild Media Group	Mandarin, Cantonese, Japanese, Vietnamese, etc.
41	The Fairchild Movie Channel	Fairchild Media Group	Mandarin, Cantonese, Japanese, Vietnamese, etc.
42	The Fairchild Music Channel	Fairchild Media Group	Mandarin, Cantonese, Japanese, Vietnamese, etc.
43	The Fairchild News Channel	Fairchild Media Group	Mandarin, Cantonese, Japanese, Vietnamese, etc.
44	The Fairchild Spiritual Channel	Fairchild Media Group	Mandarin, Cantonese, Japanese, Vietnamese, etc.
45	The Fairchild Technology Channel	Fairchild Media Group	Mandarin, Cantonese, Japanese, Vietnamese, etc.
46	TV Chile Canada	TV Chile Canada	Hispanic
47	TV Italy	TV Italy	Italian
48	Urdu Channel	South Asian Television International Ltd.	Urdu
49	Video Italia	Video Italia	Italian

Non-Canadian Services eligible for distribution

	Analog or Digital	Language
1*	ART America	Arabic
2*	Deutsche Welle	German
3*	TV Japan	Japanese
4*	TV Polonia	Polonia
5	The Filipino Channel	Filipino
6	WMNB-TV: Russian-American Broadcasting Company	Russian

	Digital Only	Language
1	Al Jazeera	Arabic
3	ART Movies	Arabic
3	BVN-TV	Dutch
4	Canal Sur	Spanish
5	CineLatino	Spanish
6	Eurochannel	Spanish and Portuguese
7	German TV	German
8	Grandes Documentales de TVE	Spanish
9	Muslim Television Ahmadiyya	Multilingual
10	Romanian Television Internatioma (RTVI)	Romanian
11	RTV Palma	Yugoslavian
12	The Scandinavian Channel	Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden
13	Utilisima	Spanish

* *Services that are in operation.*

Appendix III: Distribution Capacity

There are a number of different issues to consider when discussing the "capacity of the system." The following discussion examines a number of the factors that are involved.

Direct-to-Home (DTH) Capacity

By way of example, the Anik F1 satellite is equipped with 32 transponders that are appropriate for Direct-to-Home service (StarChoice). Each transponder can carry about 25 Mbps, which, at typical compression ratios, can carry:

- 8–10 standard definition television channels, or
- 1 HDTV channel and 3 SDTV channels, or
- 2 HDTV channels—but with severe compression ratios.

There is no "set" compression ratio. In allocating capacity, distributors trade picture quality for more channels. StarChoice lists 296 SDTV channels and 6 HD channels in their current lineup. Thus, they are maximizing the number of channels available to subscribers (i.e., choice).

DTH vs. Cable

DTH can expand the number of services only by compressing harder, and compromising quality. Launching more satellites is unlikely to be economic, even where orbital slots are available.

- Cable has greater capacity than DTH, but will be constrained by the need to carry services for analog-only subscribers for ten years or more.

Satellite and cable systems must cope with the arrival of new High-Definition television services. HDTV services typically occupy one-half to one-third of an analog channel. But, they occupy 4 to 5 times more space than a standard-definition digital channel does. Carrying HDTV is good business, since it can be sold as a premium package even when the services are over-the-air, and free. However, HDTV severely limits the number of SDTV services that can be carried – and third-language services are typically SDTV.

- Cable is better for third-language services since it can tailor services to communities, while DTH is national in reach.
- Cable also has more services competing for capacity: high-speed Internet, video-on-demand and local telephony are services that DTH satellites cannot easily offer.

Cable Capacity

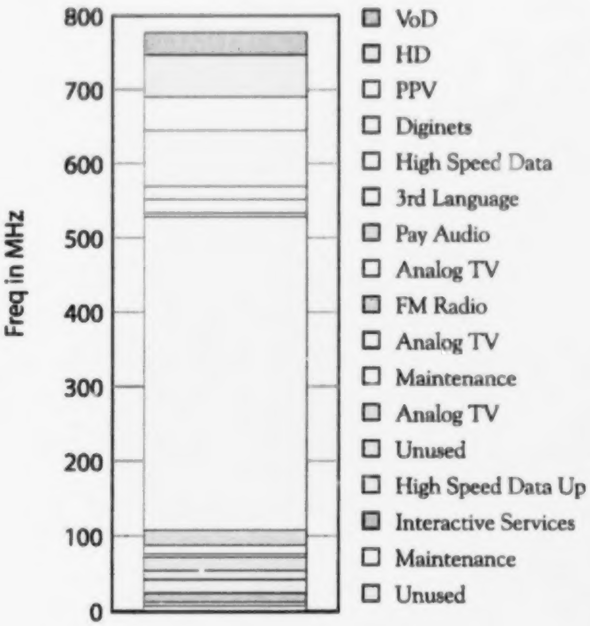
The following considerations are typical of a cable system.

For example, the chart at the right shows how a cable system with 336 SDTV channels (analog and digital), and 19 HDTV channels, divides its services.

All of the digital numbers are estimates, but they serve to illustrate the kinds of uses to which a cable system is put. They also illustrate that:

- a 750 MHz system is capable of providing a wide range of digital service
- increasing numbers of HDTV channels require systems with greater overall bandwidth
- local telephony will also require more bandwidth

Cable Capacity Usage (app.)



The huge amount of capacity occupied by the provision of analog service is also evident.

Is there capacity for third-language services?

One year ago, the CCTA asked the CRTC to add a long list of US services to the eligible satellite services list. These include Home Box Office (HBO) and HBO multiplexes, (i.e., several services under one brand); Showtime and Showtime multiplexes; Starz and Starz multiplexes; Sundance; Cinemax; The Movie Channel; Lifetime Movies; Flix; Fox Regional Sports Net Channels; The NFL Channel; ESPN; ESPN2; Fox News; FamilyNet; Noggin; Nickelodeon Kids; and WAM!.

This would appear to be an indication that cable companies believe that capacity can still be found, at least on some systems, if the demand is high enough. But third-language services have limited appeal. Therefore, the approximately 5 channels on the list of un-launched Category 2 third-language services will have to compete with such services as HDTV, video-on-demand, pay-per-view movies, and telephony.

Will fully digital cable solve the problem?

In Public Notice 2003-61, the Commission stated that once 85% of a BDU's subscribers can receive digital signals, the BDU could apply to remove analog services from its distribution system. Presumably, this means that subscribers have digital receivers, not simply that digital receivers are available to them.

Even then, the removal of analog service from the remaining 1/6th of cable subscribers will present a challenge. Consequently, industry estimates put this transition anywhere from 7–15 years away.

This still may not be the answer. Fully digital cable, with the capacity for several more channels, may continue to find that it has other uses for capacity that are more profitable than Category 2 third-language services. The capacity used by 66 analog channels could be completely used by 66 analog to HD conversions, plus 76 digital SDTV to HDTV conversions.

Video-on-Demand (VoD) as an alternative

One alternative that would not use additional cable bandwidth is the use of video-on-demand services to deliver third-language programming.

In VOD, servers at the cable company "headend" store programming that can be called up by subscribers for a fee or monthly subscription. Some material is currently free.

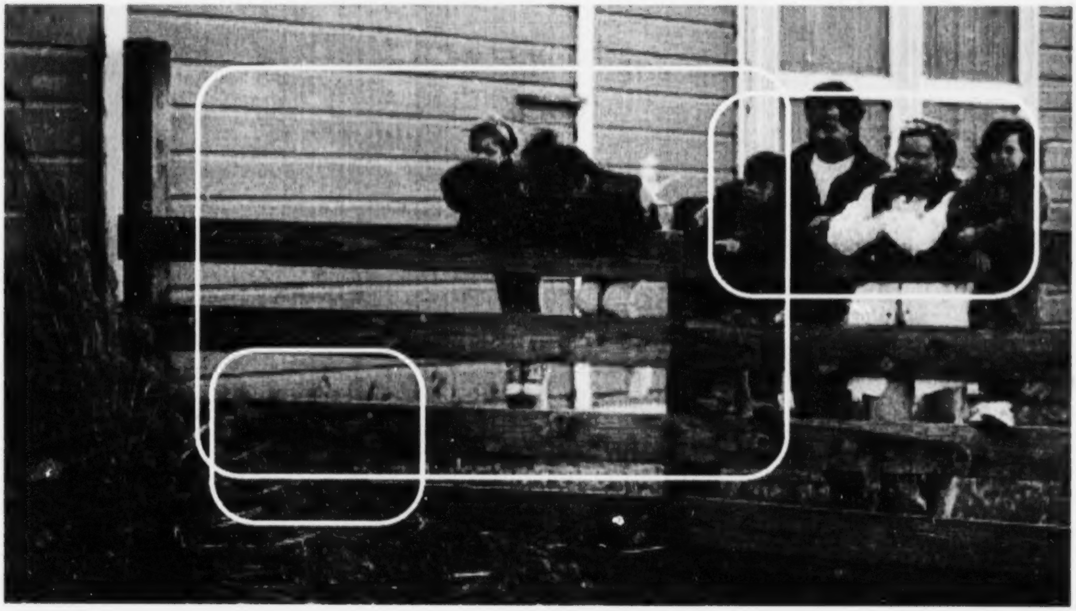
Its unique property is that the amount of bandwidth required for VoD is not driven by supply—the number of channels. Rather, it is driven by demand—the number of users at any given moment. If the users remain constant, one can provide an unlimited amount of programming in an unlimited number of languages without compromising other services.

If the number of users increases, the cable system has a business case for allocating more capacity to VoD. On-demand service could be of benefit both to cable companies and to users, who would be able to access their favourite programming at any time.

The business model for this kind of service would need examination.

An alternative: Internet provision

Finally, the improving quality of Internet video may provide an outlet for third-language programming. While the quality is not up to broadcast standards yet, it may be that news or other kinds of programming would attract a paying audience willing to subscribe to a third-language service provided in this way.



Intégration et diversité culturelle

Rapport du groupe de travail sur l'accès aux services de télévision publics en langues tierces

Présenté par : Clifford Lincoln, Roger Tassé et Anthony Cianciotta

Le 27 septembre 2004

L'honorable Liza Frulla
Ministre du Patrimoine canadien
15, rue Eddy
Gatineau (Québec) K1A 0M5

Madame la Ministre,

Nous, soussignés, membres du groupe de travail sur l'accès aux services de télévision publics en langues tierces, créé le 17 août dernier, soumettons respectueusement notre rapport.

Nous sommes d'avis que l'accès aux services de télévision en langues tierces au Canada est confronté à des problématiques particulières et nécessite des politiques, un cadre réglementaire et des mesures spécifiques. Vous trouverez dans ce rapport une série de recommandations qui, selon nous, sont de nature à améliorer l'accès à la diversité culturelle contenue dans la programmation des services de télévision de partout au monde et qui est pertinente pour les groupes linguistiques du Canada.

Pour préparer ces recommandations, nous avons porté une attention particulière aux mesures susceptibles de renforcer les services de télévision canadiens existants en langues tierces et d'encourager la création au Canada de nouveaux services de ce type. Notre groupe de travail a gardé à l'esprit la contribution majeure des services canadiens déjà en place à la diversité culturelle et au multiculturalisme qui caractérisent la société canadienne. Nous souscrivons pleinement à la poursuite de cet objectif, tout en rappelant que le système canadien de radiodiffusion, dont les deux langues officielles constituent le noyau, doit demeurer le principal instrument d'intégration des immigrants à la société canadienne.

Nous croyons que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) occupe une position stratégique face aux enjeux que présente l'accès aux services de télévision en langues tierces. Par les pouvoirs de réglementation et la capacité d'établir ses propres règles de procédure que lui accorde la *Loi sur la radiodiffusion*, le CRTC dispose à notre avis de la souplesse nécessaire pour jouer un rôle davantage proactif et trouver des solutions ponctuelles. Notre rapport comporte une recommandation à cet effet.

Lors de la préparation de ce rapport, notre groupe de travail a largement puisé des informations dans le dossier public sur l'accès aux services en langues tierces. Il a aussi mené ses propres recherches. Nous tenons à exprimer notre reconnaissance au personnel du ministère du Patrimoine canadien pour l'aide apportée à notre secrétariat. Le comité a également pu compter sur la collaboration des conseillers juridiques au ministère de la Justice et sur le concours du personnel du CRTC. À tous, nous adressons nos remerciements.

Nous avons également bénéficié de bon nombre d'observations venant de particuliers, d'associations et d'entreprises. Nous tenons à souligner que toutes ces propositions nous ont été très utiles dans l'établissement de nos conclusions. Nous remercions tout spécialement ceux qui, à notre demande, ont accepté de nous rencontrer pour nous faire part de leur point de vue sur certains aspects particulièrement complexes.

Finalement, nous exprimons une reconnaissance spéciale à M. Jean Guérette, notre dévoué secrétaire exécutif, ainsi qu'à M. David M. Black, expert-conseil et rédacteur, pour leur indispensable contribution. Sans leur précieuse collaboration, ce rapport n'aurait jamais pu voir le jour dans les courts délais prescrits.

Nous espérons, en terminant, que ce rapport et ses recommandations vous aideront, ainsi que le gouvernement, à établir une politique efficace concernant l'accès à des services de télévision publics en langues tierces, un sujet qui revêt une grande importance pour de nombreux Canadiens et Canadiennes. Nous tenons à vous remercier de nous avoir offert la possibilité d'apporter notre contribution à ce dossier.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de notre haute considération.

Clifford Lincoln, Président	Roger Tassé	Anthony Cianciotta

Sommaire

Le présent rapport sur l'accès aux services de télévision publics en langues tierces relate les activités du groupe de travail, énumère les facteurs importants pour l'accès aux services de télévision publics et formule bon nombre de recommandations.

Le groupe de travail a défini un « radiodiffuseur public » comme étant « le principal radiodiffuseur ou tout radiodiffuseur important d'un pays étranger qui offre une programmation générale pertinente sur le plan culturel pour un groupe linguistique particulier au Canada ».

Selon le groupe de travail, le mécanisme actuellement en place pour accorder une autorisation aux radiodiffuseurs en langues tierces a besoin d'être revu et modifié, même s'il a connu beaucoup de succès.

Afin de soutenir le secteur des langues tierces, les modifications devront porter tout particulièrement sur la création d'un cadre de politiques pour les radiodiffuseurs en langues tierces. Ce cadre devra s'inscrire dans les principes de base de la *Loi sur la radiodiffusion* canadienne.

Le rapport émet douze recommandations pour établir un cadre réglementaire visant les services en langues tierces.

Pour soutenir une telle politique, les principales recommandations proposées exigent du CRTC qu'il soit davantage proactif et ponctuel dans sa manière de faciliter l'accès aux services en langues tierces. De plus, le rapport recommande la création d'un fonds de production destiné aux services canadiens en langues tierces.

Le rapport insiste sur la nécessité pour tous les services en langues tierces d'apporter dans une certaine mesure une contribution au système de radiodiffusion canadien. Le groupe de travail est convaincu que la meilleure solution pour les services étrangers consiste à former des partenariats avec les services canadiens.

Dans les cas où le CRTC est convaincu de l'impossibilité de former des alliances ou des partenariats, les services étrangers pourraient être ajoutés à la liste des services admissibles à condition qu'ils contribuent au système canadien. Cette clause s'appliquerait aux services existants.

Si ces recommandations sont suivies, elles permettront de soutenir les services de programmation en langues tierces et de reconnaître leur contribution culturelle importante au système canadien.

1.0 Introduction

Le 17 août 2004, l'honorable Liza Frulla, ministre du Patrimoine canadien, a mis sur pied un groupe de travail ayant pour mandat « de trouver la façon la plus appropriée d'augmenter l'accès aux services de télévision publics non canadiens en langues tierces[1] ».

Le groupe de travail a été chargé de porter une attention particulière à trois questions :

1. L'accès que les Canadiens ont actuellement à des services de télévision en langues tierces, autant ceux offerts par des titulaires de licences canadiennes que les services que le CRTC a inscrits sur ses listes de services non canadiens admissibles[2].

2. Une analyse de l'incidence que l'accroissement du nombre de services de télévision publics non canadiens en langues tierces distribués en mode numérique aura sur les services canadiens en langues tierces existants.

3. Les recommandations à formuler au gouvernement sur la façon de donner à la population canadienne un accès accru à des services de télévision publics non canadiens en langues tierces, tout en respectant les valeurs canadiennes et les objectifs de la politique en matière de radiodiffusion énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*.

[1] Le texte intégral du mandat du groupe de travail est joint en annexe I.

[2] Une liste complète des services actuels et admissibles en langues tierces est jointe en annexe II.

Le groupe de travail doit remettre son rapport à la ministre du Patrimoine canadien avant le 30 septembre 2004. À la demande du gouvernement, il le soumettra également au CRTC d'ici au 13 octobre 2004.

Le groupe de travail a commencé son étude dès sa création. Conscient de l'échéancier serré, il a étudié la législation, la réglementation et les recherches existantes sur le statut des services de télévision en langues tierces offerts au Canada. De plus, il a tenu des discussions informelles avec de nombreuses personnes qui travaillent directement dans le milieu de la radiodiffusion au Canada ou qui s'intéressent aux questions des services en langues tierces. Des représentants du CRTC, des distributeurs, des radiodiffuseurs, des responsables de la programmation en langues tierces, des ONG et des personnes qui participent depuis longtemps à l'élaboration et à l'application de la politique sur la radiodiffusion au Canada ont collaboré à ces discussions.

Le présent rapport compte cinq chapitres. Après cette brève introduction, le chapitre 2 remet en contexte la radiodiffusion en langues tierces au Canada pour mieux comprendre la situation à ses débuts et au moment présent. Le chapitre 3 résume brièvement les principales questions découlant de notre recherche et de nos discussions. Le chapitre 4 décrit les principes qui ont guidé le groupe de travail pour formuler des recommandations et des suggestions qui, croyons-nous, permettront de donner suite à ces questions. Les recommandations sont formulées au chapitre 5. Quelques informations complémentaires se trouvent en annexe.

Bien que des contraintes de temps aient empêché le groupe de travail de tenir une vaste série d'audiences publiques avec témoignages et de demander des soumissions, nous croyons avoir pris des mesures suffisantes pour remplir notre mandat.

2.0 Contexte

L'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* du Canada fixe un certain nombre d'objectifs pour le système canadien de radiodiffusion. Celui-ci doit être adapté aux besoins de la population canadienne, appartenir à des intérêts canadiens et être contrôlé par des Canadiens ou des Canadiennes. L'alinéa 3(1)b) stipule que le système canadien de radiodiffusion fonctionne « essentiellement en français et en anglais… » En outre, l'alinéa 3(1)d) stipule que le système canadien de radiodiffusion doit :

(iii) par sa programmation et par les chances que son fonctionnement offre en matière d'emploi, répondre aux besoins et aux intérêts, et refléter la condition et les aspirations, des hommes, des femmes et des enfants canadiens, notamment l'égalité sur le plan des droits, la dualité linguistique et le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ainsi que la place particulière qu'y occupent les peuples autochtones;

(iv) demeurer aisément adaptable aux changements scientifiques et techniques.

Cette orientation générale a mené à l'établissement d'un système de radiodiffusion très poussé et complexe qui dessert la population francophone et anglophone de même que la population d'origine autochtone. De plus, de nombreux services en langues tierces ont été approuvés. Ainsi, du point de vue de la diversité linguistique, le Canada possède l'un des systèmes de radiodiffusion les plus variés du monde.

À la fin du XX[e] siècle, le Canada était constitué d'une société diversifiée et multiculturelle. L'avenir laisse d'ailleurs entrevoir une diversification croissante de la société. *La Loi sur la radiodiffusion* reconnaît ce multiculturalisme et cette diversité dans ses objectifs. D'autres éléments soulignent aussi l'intérêt du Canada pour la diversité de l'expression culturelle. Par exemple, mentionnons l'initiative du Canada dans la mise sur pied d'un avant-projet de convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques[3]. Un des principaux objectifs de la

[3] Cette convention est élaborée sous la supervision de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

convention est de « protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles » et de « faciliter l'élaboration et l'adoption de politiques culturelles et de mesures appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles[4]. »

Le Canada a également participé à un groupe de travail international qui s'est penché sur les questions de la diversité culturelle et de la mondialisation. Un des objectifs de ce groupe visait « à assurer la promotion et la préservation de la diversité culturelle face aux opportunités et aux défis qu'entraînent, notamment, la mondialisation, la libéralisation des échanges, et la technologie[5]. »

L'intérêt du Canada pour ces initiatives traduit en partie une aide et un appui de longue date à la diversité culturelle du pays. L'un des moyens auquel a recours le Canada pour démontrer son intérêt dans le domaine consiste à offrir des services en langues tierces grâce au système canadien de radiodiffusion.

Au Canada, la programmation en langues tierces est offerte conformément à la Politique relative à la radiodiffusion à caractère ethnique du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)[6].

Le groupe de travail reconnaît que le Canada a connu un succès considérable ces vingt dernières années au point de vue de l'accroissement des services à caractère ethnique et en langues tierces. Comme le CRTC le soulignait récemment :

> Le paysage actuel de la radiodiffusion à caractère ethnique se compose d'un éventail de services canadiens à caractère ethnique autorisés, comprenant 5 stations de télévision en direct, 17 stations radiophoniques, 10 services sonores spécialisés, 5 services spécialisés de télévision en mode analogique, et 11 services spécialisés de télévision en mode numérique de catégorie 2 en exploitation. Tous ces services consacrent en tout ou en partie leur programmation à des émissions en une troisième langue. De plus, le Conseil a approuvé environ 50 demandes de services à caractère ethnique de catégorie 2 qui ne sont pas encore en exploitation[7].

---

[4] *Rapport préliminaire et avant-projet de convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques*, UNESCO, Paris (France), juillet 2004, p. 2.

[5] *Projet de Convention internationale sur la diversité culturelle, préparé par le Groupe de travail sur la diversité culturelle et la mondialisation*, Réseau international sur la politique culturelle, juillet 2003, p. 11.

[6] CRTC 1999-117.

[7] Avis public de radiodiffusion CRTC 2004-53, alinéa 6.

2.1 Approbation

Le processus d'approbation d'un service en langue tierce est très complexe et a évolué avec le temps. Entre 1985 et 2000, l'approbation d'un service en langue tierce s'est effectué de la même façon que l'approbation d'un autre service. Le CRTC étudiait le plan d'affaires, examinait la contribution potentielle au système de radiodiffusion canadien, puis attribuait une licence au radiodiffuseur canadien. Cette licence était conditionnelle à ce que l'organisation présente un certain minimum de contenu canadien (p. ex. : des nouvelles locales). Une fois la licence octroyée, le service était lancé.

Un nouveau service peut aussi être offert si le CRTC ajoute un fournisseur de service étranger à sa liste de services satellite admissibles (connue aussi sous le nom de « liste d'admissibilité »). Le fournisseur de service étranger (c.-à-d. qui n'appartient pas à des intérêts canadiens) ne reçoit pas de licence, mais sa programmation peut être distribuée par un distributeur de propriété canadienne si le service figure sur la liste d'admissibilité[8].

Une façon différente d'attribuer les licences pour des services dans une langue tierce a vu le jour en 2000 quand le CRTC a adopté une nouvelle politique pour l'attribution de licences à de nouveaux services de télévision spécialisée et payante numériques[9].

Il existe actuellement deux catégories différentes de services payants et spécialisés numériques.

> Les services de la catégorie 1 sont des services payants et spécialisés en mode numérique qui contribuent grandement au développement, à la diversité et à la distribution d'émissions canadiennes. Les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) qui offrent des services de programmation en mode numérique sont tenues de distribuer tous les services de la catégorie 1 en vertu du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion.*
>
> Les services de la catégorie 2 sont des services payants et spécialisés en mode numérique qui se font concurrence et qui sont autorisés sur une base d'entrée libre. Les EDR ne sont pas tenues de distribuer les services de la catégorie 2[10].

En 2000, le CRTC a attribué des licences à plus de 300 services de catégorie 2 dont plus de 50 en langues tierces. Ce processus d'attribution de licence est fort différent du processus conventionnel du CRTC, car les licences ont été attribuées à la suite d'une étude minimale du plan d'affaires et le titulaire de licence devait trouver un distributeur (par câble ou satellite) pour offrir son service. De cette cinquantaine de services dans une langue tierce autorisés en 2000, seulement 15 ont été lancés par câble ou satellite[11].

---

[8] Voir l'avis public de radiodiffusion CRTC 2003-43 pour une version révisée des services satellite admissibles.

[9] Voir l'avis public CRTC 2000-6.

[10] CRTC 2004-53.

[11] Les licences des services de catégorie 2 approuvés en 2000 mais qui ne sont pas encore en exploitation sont en vigueur jusqu'en novembre 2004.

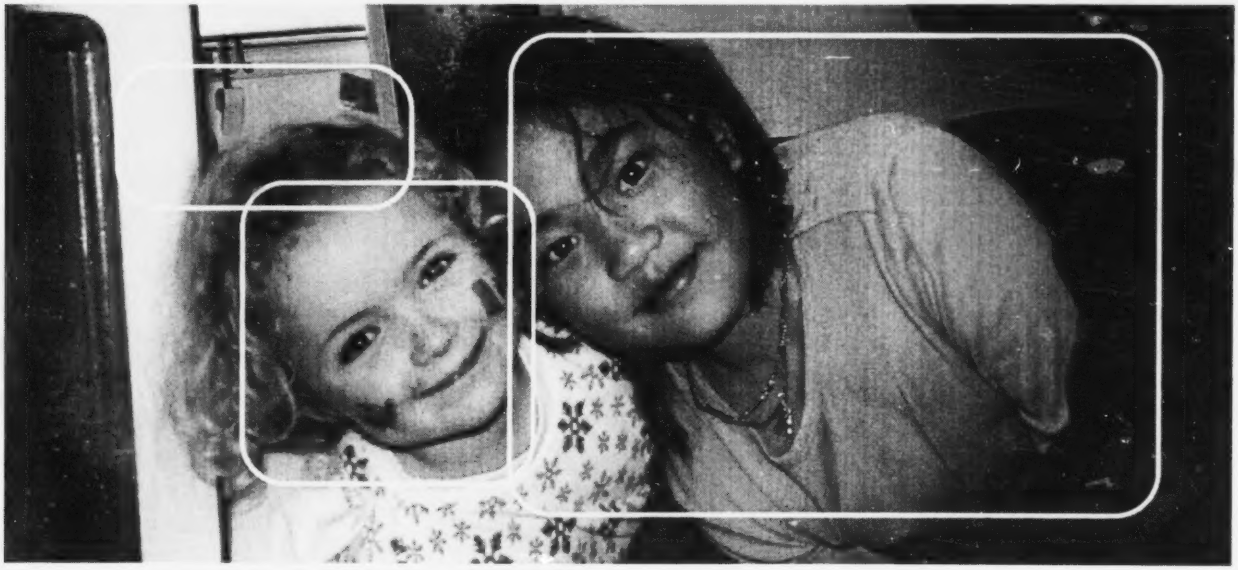
Plusieurs raisons expliquent ce maigre résultat. Dans certains cas, les services de catégorie 2 qui ont reçu leur licence en 2000 n'ont peut-être pas obtenu l'accès à de la programmation dans une langue tierce. Dans d'autres cas, les services ont été incapables d'en arriver à des ententes convenables avec des distributeurs. Ces deux raisons peuvent être attribuables soit aux conditions financières du service, soit à la taille insuffisante du marché auquel le service est offert[12].

2.2 Situation actuelle des radiodiffuseurs en langues tierces

Grâce aux trois mécanismes décrits ci-dessus (le processus conventionnel en vigueur entre 1985 et 2000, la liste de services admissibles et l'approbation de services de catégorie 2 en 2000), les Canadiens et les Canadiennes ont accès à une gamme intéressante d'émissions en langues tierces. En fait, le Canada possède probablement l'une des plus grandes variétés de services en langues tierces du monde.

Bien que la télédiffusion en langues tierces connaisse un succès considérable dont on peut tirer un certain sentiment d'accomplissement, il existe un nombre important de problèmes à résoudre pour que la programmation en langues tierces poursuive sur sa lancée.

Le chapitre suivant aborde ces problèmes.



[12] Ces raisons s'appliquent au moins partiellement à tous les services de catégorie 2 approuvés en 2000 mais qui ne sont pas en exploitation.

3.0 Enjeux

Le groupe de travail a tenu des discussions informelles avec des représentants du CRTC et a sondé l'opinion de gens familiarisés avec le système de télédiffusion canadien et les mécanismes d'approbation des services en langues tierces. À ce sujet, nous avons rencontré des particuliers et des groupes, y compris des radiodiffuseurs, des distributeurs, des fournisseurs de programmation en langues tierces, des organisations non gouvernementales et des personnes ayant une vaste expérience des multiples aspects de la politique de radiodiffusion.

Au cours des recherches, des consultations et des discussions variées, plusieurs points ont été soulevés au sujet du système actuel d'autorisation et d'émission de licence pour les services en langues tierces. Nous avons résumé et regroupé ces enjeux dans les rubriques suivantes :

- Définition de « radiodiffuseur public »
- Culture et auditoires
- Concurrence
- Partenariat
- Services numériques de catégorie 2
- Conditions
- Capacité et considérations techniques
- La culture du CRTC
- Marché noir et gris

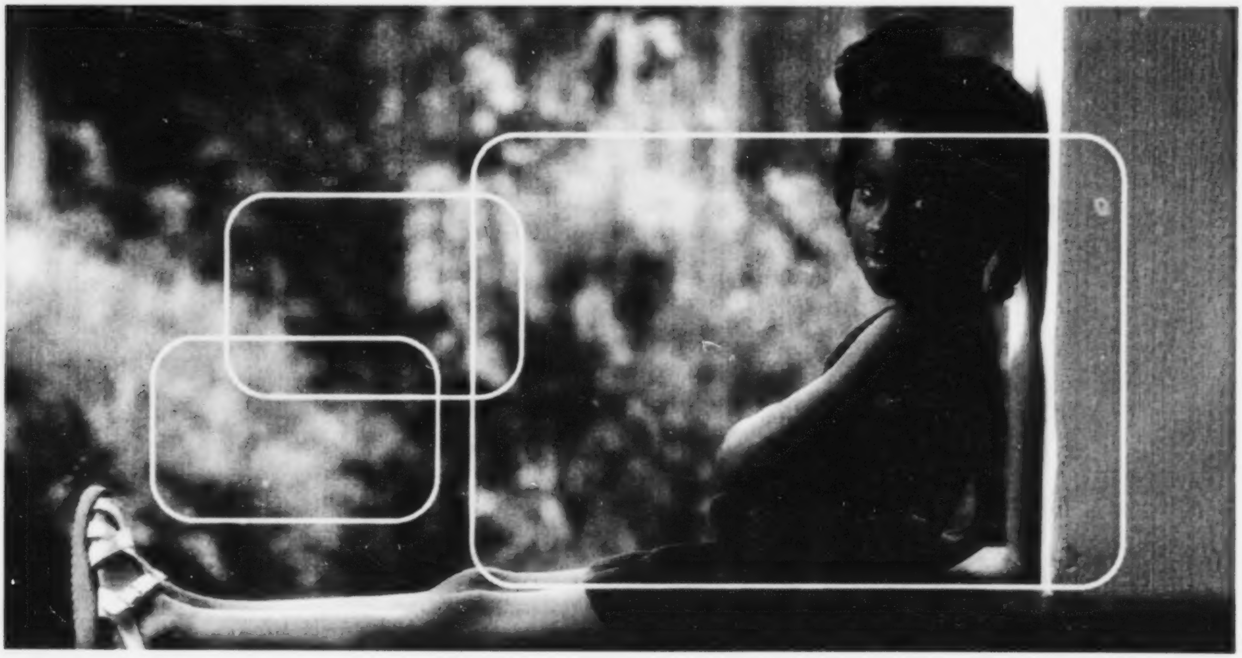
Les rubriques sont présentées dans les sections suivantes du chapitre.

3.1 Définition de « radiodiffuseur public »

Une des premières questions soulevées lors des discussions avec les intervenants que nous avons rencontrés a touché à la façon dont le groupe de travail aborderait la définition de « radiodiffuseur public » mentionnée dans son mandat. Cette question est revenue souvent. La première difficulté découle des différentes interprétations personnelles; la deuxième, des variantes de signification selon les pays.

À cause de la longue association du Canada avec les « radiodiffuseurs publics », les Canadiens pensent immédiatement à la Société Radio-Canada ou à la British Broadcasting Corporation. Plus précisément, ils conçoivent un radiodiffuseur public comme en étant un soutenu principalement par des fonds publics et dont les activités se déroulent de façon autonome par rapport au gouvernement. D'autres pays ont des arrangements similaires à ceux du Canada, mais plusieurs fonctionnent différemment. Le Public Broadcasting System (PBS) aux États-Unis est financé à la fois par des fonds publics, des dons privés et des revenus publicitaires. D'autres radiodiffuseurs sont entièrement la propriété de leur gouvernement (p. ex. en Chine) mais n'ont pas le mandat de fonctionner de façon autonome.

Nous avons rapidement conclu que notre mandat serait mal servi si nous nous en tenions à la définition de radiodiffuseur public généralement acceptée au Canada. Ce terme a trop de significations pour correctement cibler notre mandat. Pour les fins de cette étude, nous avons donc défini un « radiodiffuseur public » comme étant « le principal radiodiffuseur ou tout radiodiffuseur important d'un pays étranger qui offre une programmation générale pertinente sur le plan culturel pour un groupe linguistique particulier au Canada ».



3.2 Culture et auditoires

Un thème revenait constamment dans les commentaires : la politique pour autoriser les services en langues tierces ne mettait pas suffisamment l'accent sur les aspects culturels selon le point de vue des communautés de langues tierces. Tandis que la démarche actuelle étudie l'impact des nouveaux services sur les fournisseurs de services existants, il semblerait que l'on accorde peu d'attention aux intérêts et aux besoins des consommateurs.

Nous avons entendu souvent que les communautés de langues tierces sont intéressées à un service pour des raisons culturelles, et que ces raisons n'ont pas le même poids que les autres lors de la décision d'acheter un service de radiodiffusion. Par exemple, les immigrants de deuxième génération désirent ce service afin de mieux comprendre les intérêts culturels de leurs parents. En effet, l'intérêt culturel est l'une des raisons invoquées lorsqu'un radiodiffuseur non canadien veut offrir un service aux membres d'une communauté de langue tierce. Le raisonnement est davantage culturel qu'économique.

Les différents tests appliqués sont presque tous définis selon les critères du CRTC au lieu d'être définis selon les intérêts potentiels de l'auditoire concerné. Cet examen introverti s'étend même à la question de la concurrence, laquelle est jugée selon l'incidence sur les services existants. On porte une attention bien moins grande à la capacité d'un auditoire et des consommateurs (qui forment donc un marché) de soutenir un service supplémentaire.

Cet examen restrictif des intérêts de l'auditoire et des consommateurs se reflète dans la manière dont sont traités les aspects de concurrence. Ces aspects sont traités dans la section suivante.

3.3 Concurrence

La politique actuelle décrit l'effet de la concurrence des nouveaux services comme suit :

> La politique du Conseil écarte toute possibilité d'ajout de nouveaux services non canadiens sur les listes, si le Conseil considère que ces services entrent en concurrence totale ou partielle avec les services canadiens de télévision payants ou spécialisés. De cette façon, le Conseil s'assure que les services canadiens autorisés sont en mesure de respecter leurs engagements et leurs obligations concernant la diffusion d'émissions canadiennes, une responsabilité que leurs concurrents non canadiens n'ont pas à assumer[13].

[13] Avis public de radiodiffusion du CRTC 2004-53, paragraphe 11.

Le groupe de travail s'est fait dire que la méthode actuelle pour examiner la pertinence d'un nouveau service dépend trop des questions de concurrence et que l'application du test de concurrence est inutilement générale. Cette méthode semble se fonder sur une opinion négative de la concurrence et ne tient pas compte de ses apports bénéfiques éventuels.

Actuellement, le Conseil trouve relativement simple d'évaluer la programmation ciblée « à cause de la nature même de la programmation très ciblée du service non canadien[14] ». Cependant, lorsqu'il est question de programmation plus générale, le test devient plus difficile s'il y a chevauchement dans un secteur de programmation (par exemple si les deux services offrent des émissions dramatiques); dans ce cas, le Conseil risque de refuser le nouveau service pour cette raison. Ce refus peut survenir même si les deux services en cause sont très différents l'un de l'autre (par exemple si un nouveau service offre une programmation de 24 heures sans publicité comparativement à un service actuel offrant 5 heures avec publicité). S'il existe un chevauchement dans la programmation, même si elle est différente, le Conseil peut refuser d'autoriser le nouveau service. En effet, c'est l'une des raisons invoquées pour refuser à Rogers Cable Inc. (Rogers) l'ajout du service de langue italienne Radiotelevisione Italiana (RAI International) à la liste des services numériques[15] ainsi que l'ajout de services en langue espagnole provenant d'Espagne, du Chili et du Mexique, et du service public en portugais en provenance du Portugal.

Si le cas de RAI était compliqué par des facteurs particuliers, certains commentaires indiquaient que la complexité des cas n'irait qu'en augmentant. De plus, les règles actuelles semblent laisser croire qu'aucun service de langues tierces non canadien de programmation générale ne sera autorisé. Cette restriction était décrite comme étant trop sévère parce qu'elle ne tenait pas compte des intérêts généraux plus vastes de l'auditoire de langues tierces.

Les politiques en vigueur ont pour deuxième conséquence de donner ce qui semble être un monopole perpétuel aux fournisseurs de services canadiens, peu importe la nature du service offert par le service non canadien et les intérêts culturels de l'auditoire de langues tierces.

[14] *Ibid.*, paragraphe 18.

[15] La décision de refuser la demande de Rogers est complexe; le texte intégral se trouve dans CRTC 2004-50.

Certaines suggestions ont été proposées pour améliorer le test de concurrence. Les principaux points apportés sont les suivants :

- Il devrait y avoir un test plus rigoureux pour démontrer l'aspect négatif de la concurrence.
- Le test devrait exiger la preuve de tort matériel.
- Le test de concurrence ne devrait pas se composer d'une simple comparaison de la nature et de la portée de la programmation.

Il existe aussi différents éléments liés à la concurrence, parmi lesquels le plus important est l'acquisition des droits de programmation en langues tierces pour la distribution au Canada. Essentiellement, le CRTC exige du service non canadien d'accepter de ne pas détenir de droits exclusifs de programmation en langues tierces afin de permettre aux services canadiens d'y avoir droit. L'avis public du CRTC 2004-53 déclare que les demandes d'inscription à la liste des services admissibles doivent comprendre:

> Une déclaration du fournisseur de services non canadien affirmant qu'il ne détient pas de droits de programmation préférentiels ou exclusifs en rapport avec la distribution d'émissions au Canada et qu'il s'engage à ne pas obtenir ou exercer de tels droits[16].

Il n'y a eu aucune critique concernant l'importance d'interdire la détention et l'acquisition de droits exclusifs. Il a par contre été établi que cette règle ne garantissait pas en soi l'accès des radiodiffuseurs canadiens à la programmation et que les conflits qui pouvaient en découler nécessiteraient un certain mécanisme de résolution.

3.4 Partenariat

Il existe un certain nombre de services en langues tierces qui fournissent avec succès de la programmation aux Canadiens sous la forme de partenariats ou d'alliances avec un radiodiffuseur non canadien. En effet, presque toute la programmation en langues tierces vue ou entendue par les Canadiens est issue d'un partenariat ou d'une alliance. Le Asian Television Network (ATN) et Fairchild Television sont deux exemples des retombées bénéfiques d'alliances avec des radiodiffuseurs non canadiens.

La grande quantité de licences de catégorie 2 émises en 2000 a laissé présumer que cette tendance à former des partenariats et des alliances se poursuivrait. Cependant, dans ses plus récentes décisions, le CRTC a dû traiter de la dissolution de partenariats existants.

Même si c'était la première fois que le CRTC devait discuter de ce problème avec la mise en exploitation d'un service de langues tierces, ce ne sera pas la dernière. Effectivement, en raison

[16] CRTC 2004-53, paragraphe 10.

de l'augmentation du nombre de services en langues tierces, des partenariats existants ou planifiés pourraient faire face à des changements.

Par conséquent, il a été noté que la dissolution d'un partenariat n'était pas une raison suffisante pour refuser l'autorisation d'un service en langues tierces. La dissolution de partenariats ajoute à la complexité de la question, puisqu'elle modifie l'analyse de la concurrence.

3.5 Services numériques de catégorie 2

En 2000, le CRTC a adopté une méthode différente d'autoriser les licences qui s'est répercutée dans la manière d'autoriser les licences de catégorie 2. Auparavant, le CRTC émettait une licence après l'étude approfondie du plan d'affaires du radiodiffuseur. Cette étude comprenait aussi une évaluation de l'entreprise de distribution de radiodiffusion (EDR) qui distribuerait le service. Lorsque le CRTC était convaincu que toutes les pièces étaient en place et que le service proposé contribuerait à l'ensemble du système de radiodiffusion canadien, la licence était émise. Une fois l'autorisation obtenue, le nouveau service était mis en exploitation.

Lorsque la possibilité de mettre en exploitation un grand nombre de services numériques est survenue, le CRTC a décidé de changer cette politique pour encourager une plus grande diversification des services. Contrairement à la politique précédente, le plan d'affaires proposé était examiné sommairement et le service n'était plus forcé d'avoir une EDR prête à le distribuer une fois l'autorisation obtenue. La raison donnée pour cette démarche était louable.

> Le Conseil a donc adopté une démarche qui établit un lien entre les mécanismes de réglementation traditionnels – qui ont grandement contribué à la création de nouveaux services canadiens – et un environnement d'entrée libre qui permet de prendre davantage de risques, d'offrir un plus grand nombre de services sur le marché et de faire reposer de plus en plus le succès des services sur les consommateurs[17].

Par conséquent, un grand nombre de services ont été autorisés. Or, puisqu'ils n'avaient pas de distributeurs et, dans certains cas, n'avaient pas acquis de droits de programmation, leur mise en exploitation ne s'est pas concrétisée, même plus de trois ans après l'autorisation originale. En même temps, le CRTC a réouvert le processus permettant d'ajouter de nouveaux services à la liste admissible de distribution numérique.

L'autorisation de ce grand nombre de licences, a-t-on observé, semblait comporter des modifications fondamentales au mécanisme précédent d'attribution des licences. Cela a semé la confusion dans l'esprit des services non canadiens en langues tierces. Compte tenu de l'ajout de services à la liste d'admissibilité, ceux-ci ont pu croire qu'il y avait maintenant un moyen d'entrer au Canada sans l'aide d'un partenariat ou sans la nécessité de contribuer au système de radiodiffusion canadien.

[17] Avis public du CRTC 2000-6, paragraphe 14.

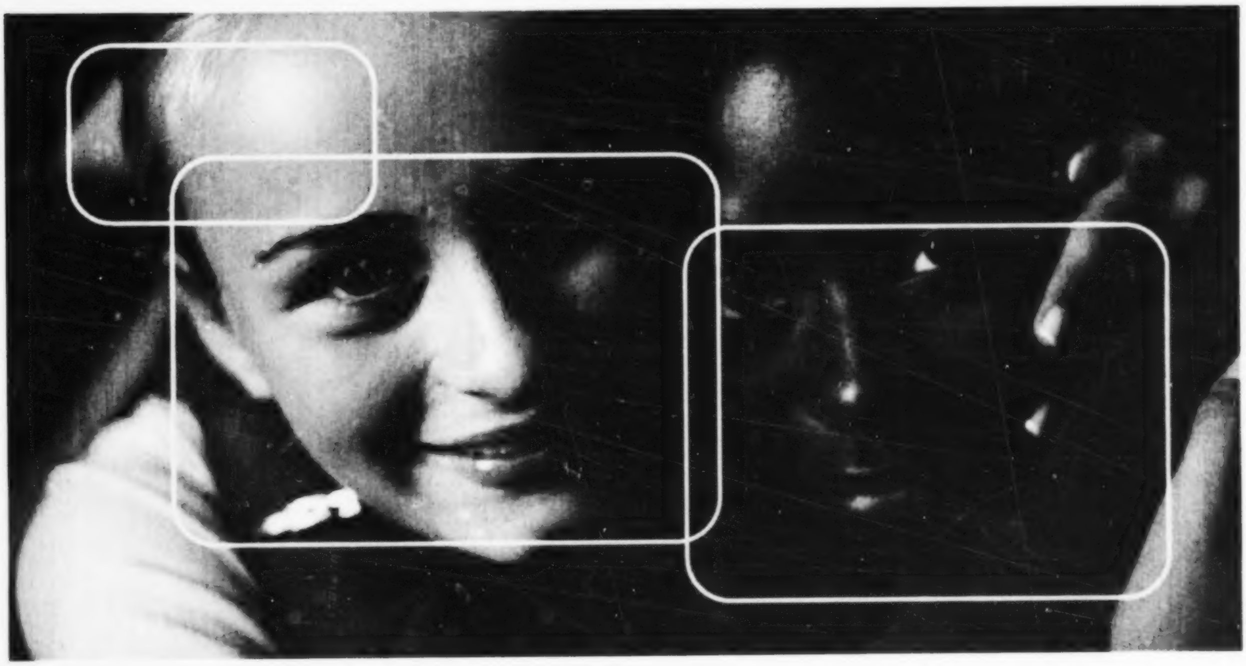
On nous a signalé que cette confusion a peut-être contribué à la dissolution de partenariats existants.

3.6 Conditions

Avant d'approuver une licence à un service canadien, le CRTC peut imposer des conditions de licence, telles que l'obligation de fournir un certain niveau de contenu canadien. Ces conditions sont l'un des principaux soutiens du système de radiodiffusion canadien. Cependant, le CRTC est limité dans sa capacité d'imposer des conditions aux services non canadiens.

Dans le passé, l'imposition de conditions s'est effectuée par l'entremise de l'obligation de grouper un service avec d'autres ou, comme dans le cas récent d'Al-Jazeera, d'imposer des conditions aux distributeurs canadiens.

Le groupe de travail évoque cette épineuse question dans ses recommandations.

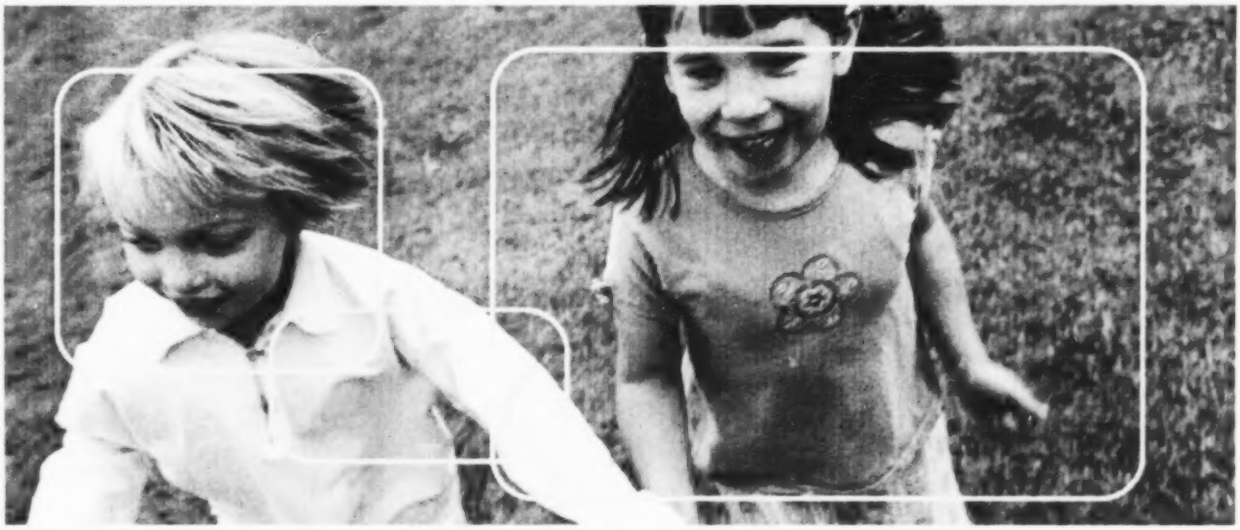


3.7 Capacité et considérations techniques

La question de la capacité du système a été soulevée à de multiples reprises. D'un côté, le système n'a pas de capacité infinie, mais d'un autre côté, il jouit d'une grande flexibilité. La flexibilité et la capacité du système sont constituées par l'interaction complexe de facteurs techniques (la science et l'ingénierie sous-jacentes) et de facteurs économiques.

Par exemple, la capacité du système actuel pourrait être augmentée par l'achat d'équipement supplémentaire ou par le développement de nouvelles technologies de compression. En même temps, l'essor de la télévision haute définition, par exemple, imposera des limites à la capacité des systèmes de distribution. Une analyse de ces questions a été présentée au groupe de travail et est reprise à l'annexe III.

Les questions de capacité doivent nécessairement être prises en compte dans le cadre de toute décision liée à l'ajout de services en langues tierces.



3.8 La culture du CRTC

Pendant nos discussions, de nombreux intervenants ont exprimé la préoccupation que la culture du CRTC, qui traite à la fois des questions de télécommunication et de radiodiffusion, a évolué avec le temps vers une attitude de plus en plus régulatrice, moins bien adaptée aux questions de radiodiffusion qu'aux questions de télécommunication. La radiodiffusion, mentionne-t-on, exige un procédé plus flexible, mieux adapté aux changements rapides du domaine de la diffusion de programmes.

Le CRTC a besoin, a-t-on suggéré, d'un mécanisme pour intervenir, par exemple lors d'un conflit entre partenaires, avant que la situation ne se détériore sans résolution possible (soit par réglementation, soit par intervention). Par ailleurs, ce mécanisme aiderait aussi le CRTC à régler les enjeux de façon plus ponctuelle.

On nous a signalé que, dans le passé, plusieurs conflits ont été résolus par une combinaison des bons offices du CRTC et de négociations. Parmi les cas mentionnés par les participants, soulignons les chaînes de musique numérique, Country Music Television, TSN et des discussions avec McLean-Hunter.

3.9 Marché noir et gris

Le système de radiodiffusion canadien est confronté à la question importante des marchés noir et gris. Pendant ses travaux, le groupe de travail a reçu la suggestion qu'une politique plus flexible envers les services en langues tierces favoriserait la réduction de l'attrait des marchés noir et gris.

La problématique des marchés noir et gris ne peut se régler facilement. D'une part, il y a des gens qui volent les signaux (par l'utilisation d'une carte d'accès piratée ou volée). L'autre dimension du marché noir (souvent décrit comme le marché gris) est composé de gens qui paient pour les services mais qui utilisent un subterfuge pour les obtenir (par l'entremise d'une adresse postale américaine par exemple)[18].

L'ajout de services diminuerait l'attrait du marché noir pour certains utilisateurs, mais elle ne règlerait pas les problèmes de piratage comme le vol. Pour contrer le piratage, il faudra appliquer la loi, et instaurer des amendes plus élevées qui nécessiteront à leur tour des modifications à la législation.

[18] Une discussion complète de ces points se trouve dans *Notre souveraineté culturelle, le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne*, Comité permanent du patrimoine canadien, Ottawa, juin 2003.

4.0 Démarche et conclusions

Au cours de ses réflexions sur les questions qui lui ont été soumises par la ministre, le groupe de travail a tenu compte des éléments suivants :

- Le Canada est un pays diversifié et multiculturel.
- Le système de radiodiffusion canadien a pour mandat de « répondre aux besoins et aux intérêts [...] des hommes, des femmes et des enfants canadiens[19] ».
- Ces besoins et ces intérêts reflètent « le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne[20] ».
- Le Canada joue un rôle prépondérant dans le cadre de deux processus différents qui soutiennent les mécanismes et les outils visant à protéger la diversité culturelle.
- La programmation en langues tierces mérite d'être encouragée, mais le gouvernement du Canada doit se rappeler que le système canadien, dans les deux langues officielles, demeure primordial pour l'intégration des immigrants dans la société canadienne.
- L'intégration représente une facette importante parmi les responsabilités des radiodiffuseurs canadiens en langues tierces.
- La programmation en langues tierces apporte une contribution significative à la vie culturelle des personnes qui parlent une langue tierce et à ceux et celles qui en apprennent une.
- Le système de radiodiffusion canadien est décrit dans la *Loi sur la radiodiffusion* comme un « système unique[21] ». On ne peut accepter que des services importants pour la vie culturelle des Canadiens et des Canadiennes soient uniquement accessibles de façon illégale (c.-à-d. sur le marché noir).

---

[19] *Loi sur la radiodiffusion*, sous-alinéa 3(1)d)(iii).

[20] *Id*.

[21] *Ibid*., [Déclaration], paragraphe 3(2).

Compte tenu de ces éléments, et après examen des questions qui nous ont été soumises, nous en sommes arrivés aux conclusions suivantes :

- Aux fins du présent rapport, la meilleure façon de définir « radiodiffuseur public » est « le principal radiodiffuseur ou tout radiodiffuseur important d'un pays étranger qui offre une programmation générale pertinente sur le plan culturel pour un groupe linguistique particulier au Canada ».
- Il est nécessaire de passer en revue et de moderniser certains aspects de l'approbation de services en langues tierces à la lumière des réalités évoquées ci-dessus.
- Dans certains cas, le présent processus d'examen des services en langues tierces ne tient pas suffisamment compte des intérêts culturels des groupes de langue tierce.
- Les tests de concurrence doivent être uniformisés et adaptés conformément à la définition de « radiodiffuseur public » retenue par le groupe de travail.
- Le conflit apparent entre les fournisseurs de services généralistes dans la même langue tierce doit être examiné.
- Cette nouvelle façon de faire ne doit pas avoir pour conséquence de donner un monopole perpétuel aux services existants en langues tierces.
- **Or, la nouvelle manière de faire ne doit pas ouvrir une voie d'évitement pour que les services étrangers en langues tierces puissent être offerts au Canada sans la moindre contribution au système de radiodiffusion canadien.**
- La nouvelle façon de faire devrait diminuer l'attrait du marché noir.

À notre avis, les radiodiffuseurs canadiens en langues tierces ont besoin d'aide pour pouvoir prendre des forces et croître. Il faudra donc adopter une démarche particulière pour les radiodiffuseurs de programmes en langues tierces. Cette aide n'a pas besoin d'être la même que pour les radiodiffuseurs en anglais, en français ou en langues autochtones. L'essentiel de nos recommandations, présentées dans le chapitre suivant, confirment notre point de vue selon lequel les services en langues tierces nécessitent des politiques et un cadre réglementaire spécifiques qui reconnaîtront leur contribution et leur engagement envers la vie culturelle du Canada.

5.0 Recommandations et suggestions

La ministre a demandé au groupe de travail de déterminer la meilleure façon d'améliorer l'accès aux services de télévision publics non canadiens en langues tierces en tenant compte de trois points :

1. L'accès que les Canadiens ont actuellement à des services de télévision en langues tierces, autant ceux offerts par des titulaires de licences canadiennes que les services que le CRTC a inscrits sur ses listes de services non canadiens admissibles.
2. Une analyse de l'incidence que l'accroissement du nombre de services de télévision publics non canadiens en langues tierces distribués en mode numérique aura sur les services canadiens en langues tierces existants.
3. Les recommandations à formuler au gouvernement sur la façon de donner à la population canadienne un accès accru à des services de télévision publics non canadiens en langues tierces, tout en respectant les valeurs canadiennes et les objectifs de la politique en matière de radiodiffusion énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*.

Comme nous l'avons fait remarquer dans les chapitres précédents, l'offre de services en langues tierces est une réussite, et le Canada possède un éventail de services de ce genre parmi les plus diversifiés du monde. Sur une période très courte de moins de 20 ans, les services en langues tierces sont devenus une composante importante du système de radiodiffusion canadien.

Malgré cette réussite, le secteur des services en langues tierces demeure fragile. Nous sommes convaincus qu'un cadre clair permettrait aux services en langues tierces de prendre leur essor et de continuer à apporter leur contribution à la vie culturelle des Canadiens et des Canadiennes. Dans nos recommandations, nous avons inclus une série de mesures visant à faire prospérer le secteur des langues tierces tout en offrant des services additionnels en langues tierces aux Canadiens et aux Canadiennes.

L'élément le plus important du processus permettant de renforcer le secteur des services en langues tierces est l'énoncé de principes spécifiques à ce secteur.

Recommandation 1

Nous recommandons au gouvernement du Canada d'élaborer une politique visant les langues tierces, et que cette politique contienne un cadre réglementaire pour la radiodiffusion d'émissions en langues tierces au sein du système de diffusion canadien.

Cette politique devra tenir compte des besoins et des aspirations culturelles des collectivités de langues tierces et devra être assez souple pour permettre un large éventail de services au sein de chacun des groupes linguistiques.

Recommandation 2

La politique de réglementation devrait reposer en partie sur la définition de « radiodiffuseur public » adoptée par notre groupe de travail. Selon cette définition les « radiodiffuseurs publics » seraient « le principal radiodiffuseur ou tout radiodiffuseur important d'un pays étranger qui offre une programmation générale pertinente sur le plan culturel pour un groupe linguistique particulier au Canada ».

À notre avis, les services en langues tierces devraient apporter une contribution au système de radiodiffusion canadien. La principale façon de procéder jusqu'ici a été d'imposer des conditions pour l'attribution des licences aux services canadiens. Les services en langues tierces tels que Fairchild, ATN et Odyssey ont pu prospérer sous ces conditions. Voyant ces réussites, nous sommes d'avis qu'il faudrait privilégier cette façon de procéder pour admettre de nouveaux services au sein du système canadien.

Recommandation 3

> La politique de réglementation devrait privilégier les services non canadiens qui établissent un partenariat avec les entreprises de radiodiffusion canadienne.

Nous sommes conscients que les partenariats et les alliances peuvent prendre de nombreuses formes. Ainsi, une alliance pourrait comporter une entente contractuelle stipulant qu'un service étranger fournira de la programmation à un service canadien. L'entente pourrait bien sûr aller plus loin et inclure une participation au capital, par le service non canadien, en respectant les limites établies par la loi canadienne actuelle.

Il y aura toutefois des situations où les alliances et les partenariats seront impossibles. Pour ce genre de situations, nous reconnaissons le bien fondé d'une politique permettant que des services soient inscrits sur une liste de services admissibles.

Recommandation 4

> Nous recommandons que la politique des langues tierces qui sera élaborée à la suite du présent rapport reconnaisse la contribution que les radiodiffuseurs étrangers peuvent apporter au système canadien de radiodiffusion. Dans les cas où le CRTC serait convaincu, après avoir utilisé tous les pouvoirs dont il dispose, que les alliances et les partenariats sont impossibles, les radiodiffuseurs étrangers offrant une programmation en langues tierces pourraient être ajoutés à la liste des services admissibles.

Dans l'élaboration de cette politique, il faudra considérer les différentes façons dont le système canadien de radiodiffusion peut être renforcé. Nous sommes d'avis qu'un élément important pour arriver à renforcer le système est de reconnaître que la concurrence peut être positive.

À notre avis, la concurrence ne doit pas être nécessairement vue comme négative. Il faut considérer à leur juste valeur un certain nombre d'éléments, le plus important étant les besoins culturels des collectivités de langues tierces. Le fait que deux services, dans la même langue tierce, se fassent concurrence parce qu'ils offrent tous les deux une programmation d'ordre général ne devrait pas signifier automatiquement le refus du deuxième service. Si l'intérêt est fort pour un service additionnel, et que la collectivité visée désire ce service, alors il faudrait autoriser ce service supplémentaire à moins qu'on ait des raisons de croire qu'il pourrait causer un tort irréparable à un service existant.

À notre avis, les présomptions de tort irréparable doivent être corroborées par une analyse détaillée des éléments pertinents. Dans le cadre que nous proposons, il y a des façons (p. ex. : un fonds de programmation, le groupage) de contrer la pression supposément négative engendrée par la concurrence.

Recommandation 5

> La politique de réglementation devrait se pencher sur les questions de concurrence par une analyse complète et un esprit d'équité tenant compte des intérêts culturels des collectivités de langues tierces et des différents mécanismes au sein du système de radiodiffusion permettant de soutenir un éventail de services.

Les radiodiffuseurs offrant des services en langues tierces inscrits sur la liste des services admissibles devraient être tenus d'apporter leur contribution au système canadien de radiodiffusion. Nous sommes convaincus que le cadre réglementant la programmation en langues tierces doit être souple tout en reconnaissant que tous les radiodiffuseurs œuvrant au Canada doivent apporter leur contribution au système canadien de radiodiffusion.

Les radiodiffuseurs offrant des services en langues tierces peuvent apporter leur contribution au système canadien de deux façons. Les détenteurs d'une licence de catégorie 2 seront soumis à l'obligation de présenter un niveau approprié de contenu canadien tel que le prescrivent les conditions émises par le CRTC pour l'obtention d'une licence.

Nous sommes d'avis que les radiodiffuseurs offrant des services en langues tierces qui sont inscrits sur la liste des services admissibles devraient être tenus d'apporter une contribution à un niveau équivalent. La façon la plus indiquée est sous la forme d'une contribution financière à un fonds de production.

Recommandation 6

Nous recommandons que les radiodiffuseurs offrant des services en langues tierces inscrits à la liste des services admissibles soient requis d'apporter leur contribution à un fonds de programmation en langues tierces. Cette contribution ne devrait pas être inférieure à 10 % des fonds qu'ils recevraient de distributeurs canadiens et viendrait s'ajouter aux contributions affectées au Fonds canadien pour la télévision.

Aux termes de cette entente, le service en langues tierces conviendrait que les montants appropriés seraient retenus par les distributeurs canadiens et versés au fonds désigné.

Puisque nous sommes d'avis que **tous** les services en langues tierces devraient contribuer au système canadien de radiodiffusion, nous faisons la recommandation suivante :

Recommandation 7

Les services en langues tierces actuellement inscrits sur la liste des services admissibles devraient accepter, comme condition pour rester sur la liste, de faire une contribution au fonds pour la programmation en langues tierces équivalant à au moins 10 % de leurs revenus.

Pour que cette recommandation puisse être suivie, le système canadien devra créer un fonds de programmation en langues tierces.

Recommandation 8

Nous recommandons la création d'un fonds pour la programmation en langues tierces. Le fonds sera constitué des contributions versées par les services en langues tierces (inscrits sur la liste des services admissibles) qui diffusent au Canada. Le gouvernement du Canada devrait également envisager de verser un montant équivalent à la contribution faite par les radiodiffuseurs offrant des services en langues tierces.

L'idée de créer un fonds pour la programmation en langues tierces n'est pas nouvelle. Elle est abordée par le CRTC dans sa Politique relative à la radiodiffusion à caractère ethnique, mais n'a jamais été mise en application[22]. Il existe un certain nombre de raisons probantes pour la création de ce fonds. Le secteur des services en langues tierces est fragile et a besoin de soutien. Il n'est pas toutefois admissible aux fonds de production existants (p. ex. : Téléfilm et le Fonds canadien de télévision). Le groupe de travail est donc convaincu qu'un tel fonds devrait être créé.

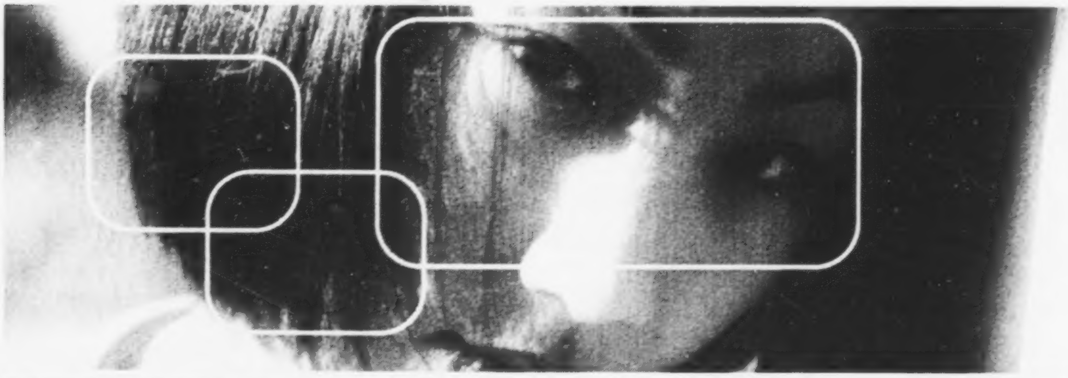
Nous sommes également d'avis que le fonds devrait être géré d'une façon semblable à celle dont sont gérés les autres fonds au Canada, et nous faisons donc les suggestions suivantes :

- Le fonds doit être géré de façon indépendante. La gestion du fonds doit être économique. **Un gestionnaire existant d'un fonds pour la programmation** devrait être mandaté pour gérer ce programme en tant que composante distincte.
- Un comité consultatif devrait être formé pour voir à la gestion du fonds.
- Le fonds sera affecté à la production en langues tierces uniquement.
- Il ne sera accessible qu'aux producteurs canadiens indépendants qui ont une entente avec une entreprise canadienne de radiodiffusion en langues tierces stipulant que l'émission sera diffusée dans un délai raisonnable suivant sa production.
- Tout profit sur les investissements fait par le fonds dans des productions en langues tierces devra être réinvesti dans les productions en langues tierces.

L'introduction de nouveaux services en langues tierces offrira des occasions, suscitera des changements et posera des défis aux services existants en langues tierces. Même si la création d'un fonds pour la production en langues tierces accessible aux services canadiens contribuera à atténuer les conséquences d'une concurrence accrue, nous sommes d'avis qu'il existe d'autres possibilités pour renforcer les services existants, en particulier la façon de présenter les émissions au public (groupage).

Recommandation 9

Le cadre réglementaire qui sous-tend la politique devrait privilégier et encourager l'offre d'un ensemble de services (pour une même langue tierce) afin de renforcer les services canadiens en langues tierces et d'augmenter les choix culturels offerts aux Canadiens.



[22] Voir CRTC 1999-117, paragraphe 32.

Deux raisons importantes motivent cette recommandation. La première est qu'une stratégie appropriée quant à l'offre d'un ensemble de services pourrait renforcer les services canadiens existants et réduire les effets négatifs possibles associés à l'ajout de nouveaux services. La deuxième est que cela rendrait le système canadien plus attrayant pour les Canadiens et ferait diminuer l'impression que les choix désirés en programmation ne sont disponibles qu'à travers les marchés gris et noir.

À notre avis, une importante composante de la politique de réglementation vise à ce que les radiodiffuseurs canadiens en langues tierces aient accès à la programmation étrangère.

Recommandation 10

La règle interdisant la détention exclusive des droits pour le marché canadien devrait être maintenue.

5.1 Le CRTC comme facilitateur et catalyseur

Pour faciliter la réalisation de la démarche mentionnée ci-dessus, nous sommes convaincus que le CRTC doit exercer les pouvoirs qu'il détient afin de travailler de façon proactive à l'augmentation des capacités et au développement du système canadien de radiodiffusion.

Nous sommes d'avis que les règlements ne sont pas suffisants en eux-mêmes pour assurer l'essor du système canadien de radiodiffusion. À notre avis, le CRTC doit se prévaloir des pouvoirs qui lui sont accordés par la *Loi sur la radiodiffusion.*

Nous désirons souligner, comme l'ont aussi noté des personnes qualifiées à qui nous avons parlé, que la *Loi* stipule que « la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion devraient être souples[23] » et que le CRTC peut :

- formuler des directives sur toute question relevant de sa compétence au titre de la présente loi[24];
- régir la fourniture de services de programmation même étrangers par les entreprises de distribution[25];

[23] *Loi sur la radiodiffusion* 1991, 5(2).
[24] *Ibid.*, 6
[25] *Ibid.*, 10(1)g)

- établir des règles régissant l'instruction des affaires dont il est saisi, notamment la procédure applicable à la présentation des demandes d'attribution, de modification, de renouvellement, de suspension ou de révocation de licences, la présentation des observations et des plaintes et le déroulement des audiences[26];
- établir des règles régissant le déroulement des audiences et le rôle du Conseil dans le cadre de ces audiences[27].

Comme nous l'avons déjà indiqué, les alliances et les partenariats sont des éléments importants du secteur des services en langues tierces et ils devraient être encouragés et facilités. De plus, l'accès à la programmation pouvant être source de conflits entre les détenteurs de licences canadiennes et les entreprises étrangères offrant des services, un mécanisme de résolution de conflits pourrait être nécessaire. À notre avis, le CRTC a un rôle particulier à jouer pour encourager et faciliter la création d'alliances et de partenariats et résoudre les conflits entre les radiodiffuseurs.

Recommandation 11

Nous sommes d'avis que le CRTC devrait revoir ses règlements et ses règles de procédure de façon à jouer un rôle davantage proactif (en tant que facilitateur/catalyseur/médiateur) et à trouver des solutions ponctuelles concernant l'offre de services en langues tierces.

5.2 Le marché noir et gris

Le marché noir et gris pose une série de défis au système canadien de radiodiffusion. Les recommandations exposées dans le présent rapport devraient, si elles sont suivies, faire diminuer l'attrait que représente le marché noir et gris pour les ménages qui veulent se procurer des services en langues tierces. Toutefois, elles n'empêcheront pas complètement les gens qui le désirent de voler des signaux.

Recommandation 12

Nous recommandons que le gouvernement du Canada propose les changements nécessaires à la loi afin d'augmenter les amendes prévues par celle-ci pour le piratage des ondes radio.

[26] Ibid., 21(a).
[27] *Ibid.*, 21(b)

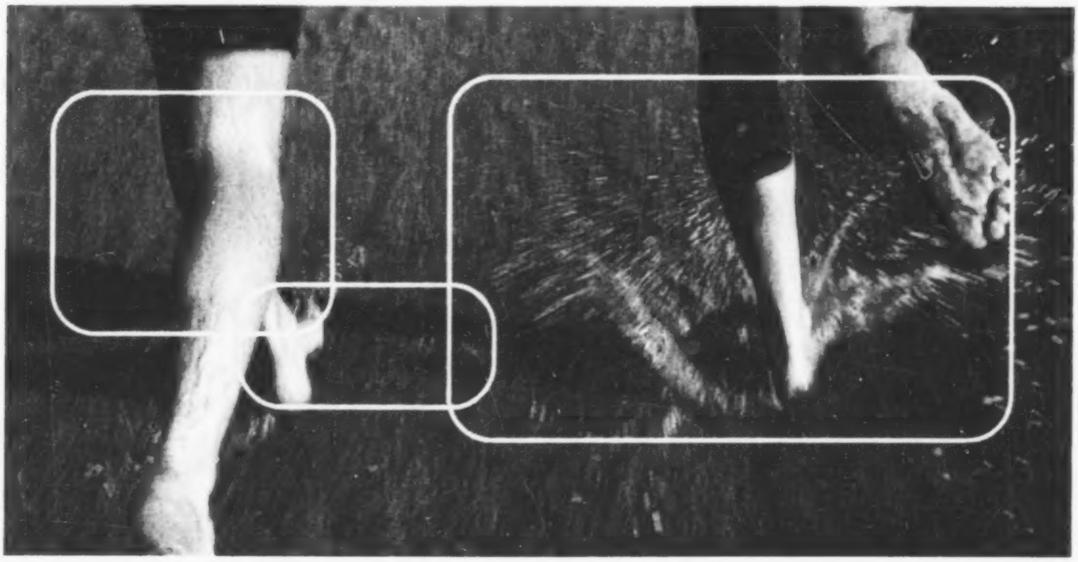
Conclusions

Dans le délai qui nous a été imparti, nous avons étudié attentivement les trois questions que nous a soumises la ministre. Nous avons commencé par définir plus précisément les radiodiffuseurs visés par la présente étude pour la simple raison que le terme « radiodiffuseur public » est utilisé de bien des façons différentes. En fait, la définition reconnue habituellement au Canada aurait été trop limitative.

Dans cette optique, nous avons examiné une foule de documents, y compris les documents de politique et les règlements pertinents du CRTC. Nous avons aussi rencontré des représentants du CRTC et un certain nombre de radiodiffuseurs, de distributeurs et de particuliers bien informés. À la suite de ce travail et de nos propres réflexions, nous avons élaboré une série de recommandations portant sur le noyau central des questions posées par la ministre, à savoir : en tenant compte et en respectant ce qui a été accompli jusqu'à présent, comment est-il possible de favoriser l'essor d'une industrie de la radiodiffusion en langues tierces qui soit forte au Canada?

À partir des principes centraux de la *Loi sur la radiodiffusion*, nous avons élaboré une série de recommandations qui respectent la loi et qui encouragent le renforcement d'un secteur de la radiodiffusion en langues tierces. Un des principes centraux stipule que la nouvelle politique doit être axée sur la notion de « l'importance culturelle » des programmes en langues tierces pour les groupes linguistiques visés au Canada. L'approbation de nouveaux services, soit par la création de services canadiens grâce à une alliance ou à un partenariat avec des services étrangers, soit par un ajout à la liste des services admissibles, doit d'abord et avant tout se fonder sur des motifs culturels.

L'approbation de nouveaux services en langues tierces au Canada peut menacer les services existants, mais nos suggestions présentent des mesures visant à contrebalancer les conséquences négatives permanentes. Premièrement, nous proposons la création d'un fonds pour la programmation en langues tierces financé par les contributions des services en langues tierces qui entrent au Canada à titre de services admissibles. Deuxièmement, nous reconnaissons la possibilité de grouper les services en langues tierces lorsque l'abonnement à l'ensemble des



services peut être partagé de telle sorte que les conséquences négatives sont réduites. Troisièmement, nous recommandons de maintenir la règle interdisant l'acquisition de droits exclusifs.

Nous sommes convaincus, cependant, qu'il nous faut d'abord et avant tout conclure que le CRTC devrait jouer un rôle davantage proactif pour trouver des solutions ponctuelles concernant l'offre de services en langues tierces, tout comme le lui permet d'ailleurs la *Loi sur la radiodiffusion*.

Nous croyons que ces propositions, une fois mises en œuvre, aideront à soutenir et à favoriser l'essor d'une industrie de la radiodiffusion en langues tierces qui sera équilibrée et dynamique, et qui saura offrir une programmation pertinente sur le plan culturel à des centaines de milliers de Canadiens et de Canadiennes. À mesure que les services en langues tierces croîtront, le système s'adaptera et évoluera. Ces signes de changement et d'évolution confirmeront que le secteur des services en langues tierces se raffermit et devient un partenaire vivant capable de contribuer à la vie culturelle du Canada.

En élaborant nos recommandations, nous avons aussi porté une attention particulière aux mesures qui renforceront les services canadiens existants et qui aideront à créer de nouveaux services canadiens en langues tierces. On a rappelé au groupe de travail l'importante contribution de ces services canadiens envers la diversité culturelle et le caractère multiculturel du Canada. Nous souscrivons pleinement à la poursuite de cet objectif tout en rappelant que le système canadien de radiodiffusion, dont les deux langues officielles constituent le noyau, doit demeurer le principal instrument d'intégration des immigrants à la société canadienne.

Annexe I : Le mandat

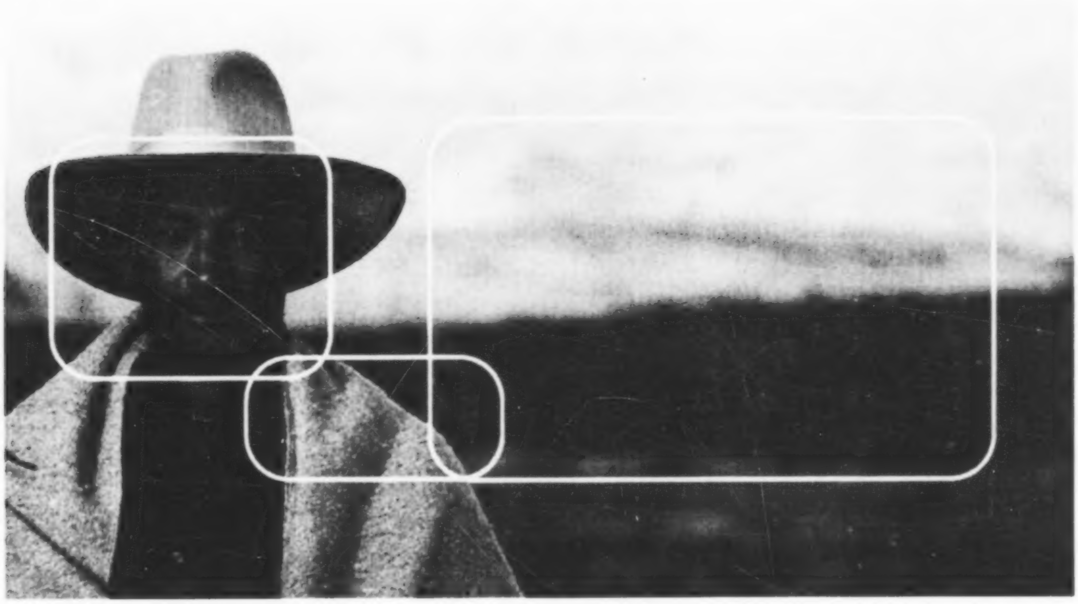
du groupe de travail sur l'accès aux services de télévision publics en langues tierces

Le gouvernement est conscient du fait que la population du Canada devient de plus en plus diversifiée sur le plan de la culture, des langues et de l'appartenance ethnique. Il souhaite créer, en priorité, l'accès à une gamme plus étendue de services de télévision publics en langues tierces distribués en mode numérique. Le but qu'il s'est fixé consiste à ce que les nouveaux services s'assurent que le système canadien de radiodiffusion reflète plus adéquatement la diversité croissante et les intérêts de la société canadienne, tout en respectant les objectifs de la politique de radiodiffusion énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*, comme celui de fournir une vaste gamme de programmations qui reflètent les attitudes, les opinions, les idées et les valeurs canadiennes.

Le 15 juillet 2004, dans l'avis public de radiodiffusion CRTC 2004-53, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a demandé au public de lui soumettre des observations, au plus tard le 13 octobre 2004, sur diverses questions relatives à l'évaluation qu'il a faite des demandes d'inscription de services non canadiens en langues tierces sur les listes de services par satellite admissibles à une distribution en mode numérique. Le gouvernement estime que les deux processus sont complémentaires. Le groupe de travail se penchera sur un aspect particulier de l'examen d'une portée plus vaste prévu par le CRTC.

Le groupe de travail a pour mandat de trouver la façon la plus appropriée d'augmenter l'accès aux services de télévision publics non canadiens en langues tierces, tout en accordant une attention particulière aux aspects suivants de la question :

1. L'accès que les Canadiens ont actuellement à des services de télévision en langues tierces, autant ceux offerts par des titulaires de licences canadiennes que les services que le CRTC a inscrits sur ses listes de services non canadiens admissibles.



2. Une analyse de l'incidence que l'accroissement du nombre de services de télévision publics non canadiens en langues tierces distribués en mode numérique aura sur les services canadiens en langues tierces existants.

3. Les recommandations à formuler au gouvernement sur la façon de donner à la population canadienne un accès accru à des services de télévision publics non canadiens en langues tierces, tout en respectant les valeurs canadiennes et les objectifs de la politique en matière de radiodiffusion énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion.*

Le groupe de travail doit terminer son rapport à la ministre du Patrimoine canadien d'ici le 30 septembre 2004. Il doit également le soumettre au CRTC d'ici le 13 octobre 2004 afin que le Conseil puisse en tenir compte dans son processus d'examen. À la suite du processus du CRTC, le gouvernement disposera de l'information nécessaire pour s'assurer que le système canadien de radiodiffusion est plus sensibilisé aux besoins et aux intérêts de l'ensemble de la société canadienne.

Annexe II : Services de télévision en langues tierces

approuvés par le CRTC

	Stations de télévision canadiennes	Titulaire de licence	Langue
1*	CJNT-TV	Canwest/Global	multilingue
2*	CHNM-TV	Multivan Broadcast Corp.	multilingue
3*	OMNI 1-TV	Rogers	multilingue
4*	OMNI 2-TV	Rogers	multilingue

	Services spécialisés canadiens	Titulaire de licence	Langue
1*	Fairchild TV	Fairchild Television Ltd.	cantonais
2*	Odyssey I	Odyssey Television Network Inc.	grec
3*	SATV	South Asian Television Canada Limited	hindi + 14 langues du sud asiatique
4*	Talentvision	Fairchild Television Ltd.	mandarin, vietnamien et coréen
5*	Telelatino	Telatino Network Inc.	italien, hispanique/espagnol

	Services numériques de catégorie 2	Titulaire de licence	Langue
1*	All TV Korean – Doragi Television Network	Jang Sung Lee	coréen
2*	ATN Alpha Punjabi (en panjabi)	South Asian Television International Ltd.	panjabi
3*	ATN B4U Hindi Movie Channel (payant)	South Asian Television International Ltd.	hindi
4*	ATN Tamil Channel	South Asian Television International Ltd.	tamoul
5*	Festival Portuguese Television	1395047 Ontario Inc.	portugais
6*	NTI Tamil Services (payant)	Network Television International	tamoul
7*	Odyssey II	Odyssey Television Network Inc.	grec
8*	Salt & Light (Inner Peace)	Salt & Light Catholic Media Foundation	italien, espagnol, portugais, polonais, tagal
9*	SSTV	Ravinder Singh Pannu	panjabi
10*	Tamil Channel	Tamil Vision Inc.	tamoul
11*	Filipino TV	Ethnic Channels Group Limited	tagal
12*	Persian Vision	Persian Vision Inc.	persan
13*	Russian TV1	Ethnic Channels Group Limited	russe
14*	Ukrainian TV1	Ethnic Channels Group Limited	ukrainien
15*	Vietnamese TV	Ethnic Channels Group Limited	vietnamien
16	Ana Canada	Ana Canada	arabe
17	Arab TV Network	Asian Television Network	arabe
18	ATN MultiCultural Channel	South Asian Television International Ltd.	diverses cultures
19	Balkan Express	Xybermedia Inc.	serbo-croate, bosnien, bulgare, roumain, macédonien, slovène, albanais et turc
20	Caribbean & African Network	Television Network International Limited	antillais et africain
21	Caribe Canada	Caribe Canada	antillais et africain
22	Garvi Gujarat	I.T. Productions Ltd.	gujarati
23	Gujarati Channel	South Asian Television International Ltd.	gujarati
24	HTV Canada	HTV Canada	espagnol
25	International Film Festival Channel (IFFC)	CFMT, a division of Rogers Broadcasting Ltd.	plus de 20 différents groupes
26	Luso! TV	Xybermedia Inc.	portugais

27	Network Italia	Network Italia	italien
28	NRT Canada	NRT Canada	russe
29	NTV International	The Eurasian Canadian Television Network	russe
30	PSN Canada	PSN Canada	espagnol
31	RAI Canada	Corus Entertainment Inc.	italien
32	Rang Punjabi	I.T. Productions Ltd.	panjabi
33	Sitcom Canada	Sitcom Canada	italien
34	Tele-Filipino	Global Television Network Inc.	tagal
35	Telegu Channel	South Asian Television International Ltd.	telegu
36	Telemundo Canada	Telemundo Canada	hispanique
37	TELETOON MULTI	Teletoon Canada Inc.	diverses
38	The Fairchild Body and Soul Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
39	The Fairchild Children's Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
40	The Fairchild Food Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
41	The Fairchild Movie Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
42	The Fairchild Music Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
43	The Fairchild News Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
44	The Fairchild Spiritual Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
45	The Fairchild Technology Channel	Fairchild Media Group	mandarin, cantonais, japonais, vietnamien, etc.
46	TV Chile Canada	TV Chile Canada	hispanique
47	TV Italy	TV Italy	italien
48	Urdu Channel	South Asian Television International Ltd.	urdu
49	Video Italia	Video Italia	italien

Services non canadiens admissibles pour distribution

	Analogique ou numérique	**Langue**
1*	ART America	arabe
2*	Deutsche Welle	allemand
3*	TV Japan	japonais
4*	TV Polonia	polonais
5	The Filipino Channel	tagal
6	WMNB-TV: Russian-American Broadcasting Company	russe

	Numérique seulement	**Langue**
1	Al Jazeera	arabe
3	ART Movies	arabe
3	BVN-TV	hollandais
4	Canal Sur	espagnol
5	CineLatino	espagnol
6	Eurochannel	espagnol et portugais
7	German TV	allemand
8	Grandes Documentales de TVE	espagnol
9	Muslim Television Ahmadiyya	multilingue
10	Romanian Television Internatioma (RTVI)	roumain
11	RTV Palma	yougoslave
12	The Scandinavian Channel	danois, islandais, norvégien et suédois
13	Utilisima	espagnol

* *Servi s en activité.*

Annexe III : Capacité de distribution

De multiples facteurs sont à prendre en considération lorsque l'on traite de la capacité du système. En voici quelques-uns :

Capacité des satellites de radiodiffusion directe (SRD)

À titre d'exemple, le satellite Anik F1 est équipé de 32 transpondeurs qui conviennent au service de radiodiffusion directe (StarChoice). Chaque transpondeur peut transmettre environ 25 Mbps et contenir, à un taux de compression typique :

- de 8 à 10 chaînes de télévision à définition standard (TDS) ou
- 1 chaîne de télévision à haute définition (TVHD) et 3 chaînes TDS ou
- 2 chaînes TVHD, mais à un taux de compression très élevé.

Il n'y a pas de taux de compression fixe. Les distributeurs peuvent, lors de l'allocation de la capacité, diminuer la qualité de l'image pour augmenter le nombre de chaînes. StarChoice offre, dans sa programmation actuelle, 296 chaînes TDS et 6 chaînes TVHD. De cette façon, le distributeur maximise le nombre de chaînes offertes aux abonnés.

Le système SRD comparé à la câblodistribution

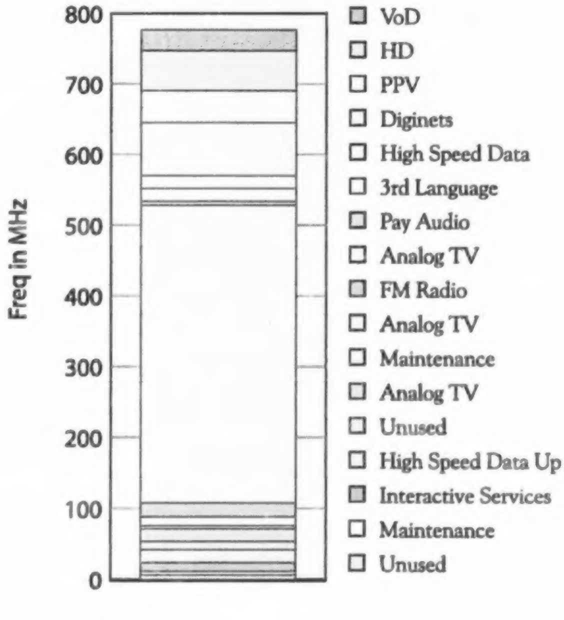
Pour augmenter le nombre des services, les systèmes SRD peuvent seulement comprimer davantage au détriment de la qualité. Par ailleurs, il ne serait pas rentable de lancer de nouveaux satellites, même dans les créneaux orbitaux encore inutilisés.

- La câblodistribution a une plus grande capacité que le système de SRD, mais elle est contrainte par le besoin d'offrir des services à ses abonnés au service analogique pour encore 10 ans au moins.

Les systèmes de distribution par satellite et par câble doivent composer avec l'arrivée de nouveaux services de TVHD, qui occupent normalement le tiers ou la moitié de l'espace d'une chaîne analogique, mais 4 ou 5 fois l'espace d'une chaîne TDS numérique. Pour les distributeurs, la télévision à haute définition est bonne pour les affaires, puisqu'ils peuvent vendre ces chaînes dans un bloc de services de luxe, même si celles-ci sont aussi diffusées sur les ondes gratuitement. Par contre, la TVHD limite considérablement le nombre de chaînes TDS transmissibles, dont font typiquement partie les chaînes de langues tierces.

- La câblodistribution est préférable pour la diffusion de services en langues tierces puisqu'elle peut adapter ses services aux communautés au contraire du service de SRD à portée nationale.
- Par contre, de nombreux services rivalisent pour la capacité de la câblodistribution : Internet à haute vitesse, vidéo sur demande et téléphonie locale sont tous des services que le système de SRD ne peut offrir facilement.

Cable Capacity Usage (app.)



Capacité de la câblodistribution

Les considérations suivantes sont typiques d'un système par câble.

Dans l'exemple à droite, le graphique illustre la répartition des services d'un câblodistributeur qui offre 336 chaînes TDS (analogiques et numériques) et 19 chaînes TVHD.

Toutes les données numériques sont estimées. Elles servent tout de même à démontrer les utilisations possibles d'un système par câble. De plus, ces données indiquent que :

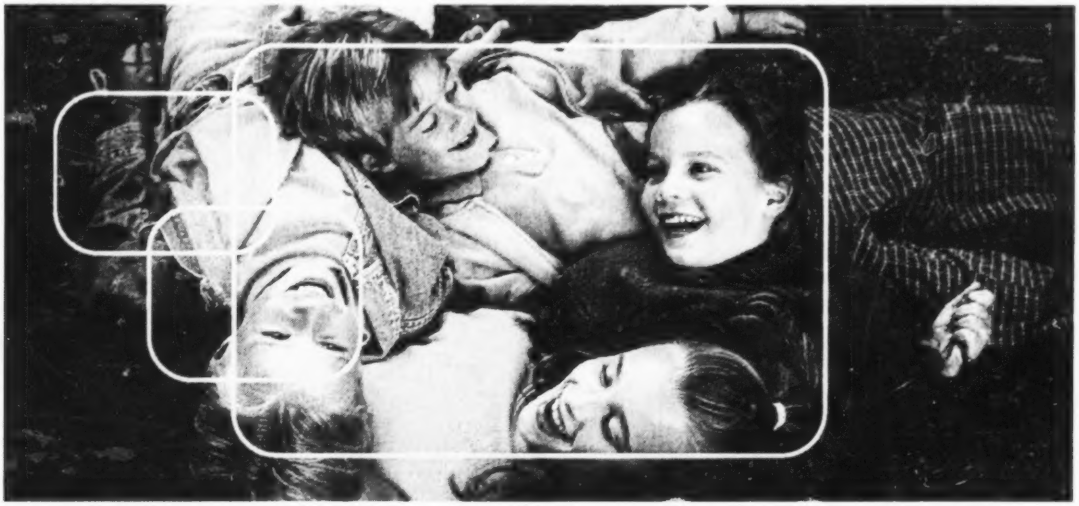
- Un système à 750 MHz peut fournir une vaste gamme de services numériques;
- L'augmentation du nombre de chaînes TVHD va nécessiter une largeur de bande supplémentaire de la part des systèmes;
- La téléphonie locale aura aussi besoin d'une largeur de bande supplémentaire.

Le tableau met également en évidence l'énorme capacité occupée par les services analogiques.

Existe-t-il de la place pour les services en langues tierces?

Il y a un an, l'ACTC a demandé au CRTC d'ajouter une longue liste de services américains à la liste des services admissibles par satellite, y compris Home Box Office (HBO) et les multiplexes de HBO (groupement de services sous un même nom), Showtime et les multiplexes de Showtime, Starz et les multiplexes de Starz, Sundance, Cinemax, The Movie Channel, Lifetime Movies, Flix, les chaînes Fox Regional Sports Net, The NFL Channel, ESPN, ESPN2, Fox News, FamilyNet, Noggin, Nickelodeon Kids et WAM!

Ce geste semble indiquer que les câblodistributeurs croient pouvoir encore trouver de la capacité, du moins pour certains systèmes, si la demande est assez forte. Or, les services en langues tierces sont d'un attrait limité. Par conséquent, sur la liste d'environ 50 chaînes de catégorie 2 non lancées, celles de langues tierces seraient en concurrence avec les services de TVHD, de vidéo sur demande, de télévision à la carte et de téléphonie.



La câblodistribution entièrement numérique sera-t-elle la solution?

Dans l'avis public 2003-61, le Conseil a déclaré que lorsque 85 % des abonnés d'une EDR seront en mesure de recevoir des signaux numériques, l'EDR pourra demander de retirer les services analogiques de son système de distribution. Ceci présume que les abonnés possèdent un récepteur numérique, et non simplement la possibilité d'en acheter un.

Même alors, le retrait du service analogique pour le sixième des abonnés restants sera quand même un défi. Par conséquent, selon les prévisions de l'industrie, cette transition aura lieu dans 7 à 15 ans.

Là encore, la câblodistribution numérique ne sera pas le baume escompté : le distributeur d'un système entièrement numérique ayant une capacité d'encore plus de chaînes trouvera peut-être à utiliser sa capacité à d'autres fins plus rentables que la diffusion de services de catégorie 2 en langues tierces. La capacité utilisée par 66 chaînes analogiques pourra être utilisée par 66 conversions de chaînes analogiques en chaînes TVHD, en plus de 76 conversions de chaînes TDS numériques en chaînes TVDH.

Le service de vidéo sur demande (VSD) comme solution de remplacement

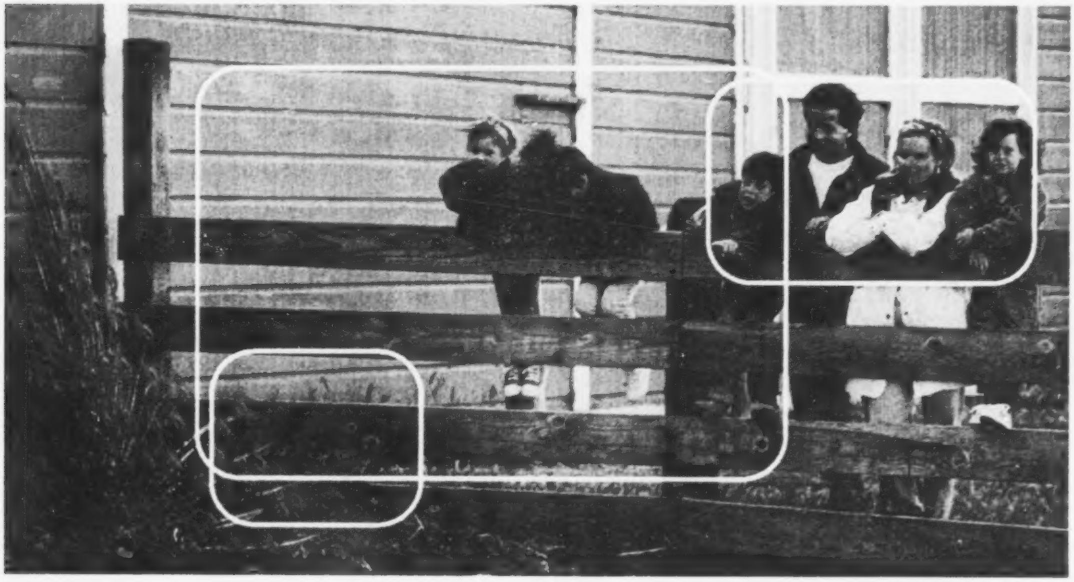
Une solution s'offre grâce au service de vidéo sur demande (VSD) pour diffuser de la programmation en langues tierces sans exiger une largeur de bande supplémentaire au système par câble.

En VSD, les serveurs en tête de réseau du câblodistributeur emmagasinent la programmation qui peut être téléchargée par les abonnés moyennant des frais supplémentaires. À l'heure actuelle, une partie de cette programmation est gratuite.

Ce service possède une caractéristique unique : la quantité de largeur de bande requise par le service de VSD n'est pas régie par l'offre (le nombre de chaînes), mais par la demande (le nombre d'utilisateurs à un certain moment). Si le nombre d'utilisateurs demeure constant, le système peut offrir un nombre illimité de programmes dans un nombre illimité de langues sans compromettre les autres services.

Si le nombre d'utilisateurs augmente, le système par câble possède les arguments nécessaires pour allouer plus de capacité au service de VSD. Le service sur demande profiterait à la fois aux câblodistributeurs et aux utilisateurs puisque ces derniers pourraient avoir accès à leurs programmes favoris à n'importe quel moment.

Le modèle d'entreprise offrant ce genre de service demande à être étudié.

Une autre possibilité : l'option Internet

Finalement, la programmation en langues tierces aura un éventuel débouché grâce à l'amélioration de la qualité de diffusion des images vidéo dans Internet. Même si cette qualité ne s'approche pas des normes de télédiffusion pour l'instant, une clientèle pourrait être séduite par la possibilité de s'abonner à des services de nouvelles ou à d'autres programmes en langues tierces.